UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

L'ORGANISATION

DE

L'État de Siège Politique

d'après la loi du 3 avril 1878

THÈSE POUR LE DOCTORAT (SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le Samedi 27 mai 1916, à 5 heures

PAR

Joseph CARRET

DOCTEUR EN DROIT (Sciences juridiques)

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président M. DELPECH

Suffragants M. DESLANDRES, M. HUGUENEY } Professeurs

LIBRAIRIE

DE LA

SOCIÉTÉ DU RECUEIL SIREY

Ancienne Maison LAROSE et FORCEL

Léon TENIN, Directeur

22, *rue Soufflot, PARIS, 5e*

—

1916

L'ORGANISATION

de

L'État de Siège Politique

d'après la Loi du 3 Avril 1878

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535704_0008

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

L'ORGANISATION

DE

L'État de Siège Politique

d'après la loi du 3 avril 1878

THÈSE POUR LE DOCTORAT (SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le Samedi 27 mai 1916, à 5 heures

PAR

Joseph CARRET

DOCTEUR EN DROIT (Sciences juridiques)

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Président M. DELPECH

Suffragants M. DESLANDRES, M. HUGUENEY

LIBRAIRIE
DE LA
SOCIÉTÉ DU RECUEIL SIREY
Ancienne Maison LAROSE et FORCEL
Léon TENIN, Directeur
22, rue Soufflot, PARIS, 5e

1916

BIBLIOGRAPHIE

Allent, *Rapport* fait à la Chambre des Pairs le 5 janvier 1833, au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi relatif à l'état de siège (*Moniteur universel* du 6 janvier 1833, pages 26 et ss.; Mavidal et Laurent, *Archives Parlementaires de 1787 à 1860*, 2e série (1800-1860), tome LXXVIII, pages 473 et ss.)

Antonini, *Il Senatus-Consultum ultimum,* note differenziali e punti di contatto col moderno stato d'assiedo, Turin, 1914.

Bardoux, *Proposition de loi* sur l'état de siège, présentée à la Chambre des députés, le 26 novembre 1877 (*Journal officiel* du 3 décembre 1877, page 8025).

Barthe, *Exposé des motifs* et *projet de loi,* présenté à la Chambre des Pairs le 10 décembre 1832, ayant pour objet de reviser, de modifier et de compléter la législation existante sur l'état de siège (*Moniteur universel* du 11 décembre 1832, pages 2118 et 2119 ; Mavidal et Laurent, *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, 2e série (1800-1860), tome LXXVIII, pages 199 et ss.)

Barthélemy, *Notes* sur le droit public en temps de guerre dans la *Revue du droit public*, 1915, pages 134 et ss.

Bertauld, *Rapport* fait à l'Assemblée Nationale le 25 avril 1871, au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi sur l'état de siège (*Journal officiel* du 29 avril 1871, page 820, *annexe* no 169).

Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 5e édition, 1908.

Bienvenu-Martin, *Exposé des motifs* et *projet de loi* sur l'état de siège présenté au Sénat le 4 août 1914 (*Journal officiel*, Sénat,

session extraordinaire de 1914, *Débats parlementaires*, séance du 4 août 1914, page 1306).

Blackstone, *Commentaires sur les lois anglaises*, traduits par M. Chompré, 1822, tome I.

Bluntschli, *le Droit public général*, traduit de l'allemand par M. Armand de Riedmatten, 1881.

Boudet, *Rapport* fait au Président de la République le 18 juillet 1849, au nom de la section de législation du Conseil d'Etat, sur un projet de loi relatif à l'état de siège (*Moniteur universel* du 8 août 1849, pages 2618 et 2619).

Brun (Lucien), *Discours* au Sénat le 14 mars 1878, lors de la discussion de la proposition de loi sur l'état de siège, adoptée par la Chambre des députés (*Journal officiel* du 15 mars 1878, page 2893).

Carette, *Lois annotées*, 1re série (1789-1830).

Chéron (Henry), *Rapport sommaire* fait au Sénat le 4 août 1914, au nom de la commission de l'armée, chargée d'examiner le projet de loi sur l'état de siège, adopté par la Chambre des députés (*Journal officiel*, Sénat, session extraordinaire de 1914, *Débats parlementaires*, séance du 4 août 1914, page 1307).

Colbert-Laplace (Comte de), *Discours* à la Chambre des députés le 8 février 1878, lors de la discussion du projet de loi sur l'état de siège (*Journal officiel* du 9 février 1878, page 1329).

Contuzzi, *l'Etat de siège d'après le droit public italien*, dans la *Revue du droit public*, 1894, pages 441 et ss.

Courtois (Le), *Des actes de gouvernement*, thèse, Poitiers, 1899.

Cretin, *le Droit de dissolution des assemblées parlementaires*, thèse, Paris, 1907.

Dareste, *les Constitutions modernes*, 2e édition, 1891.

— *La Justice administrative en France*, 2e édition, 1898.

Delsol, *Rapport* fait au Sénat le 9 mars 1878, au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi relative à l'état de siège, adoptée par la Chambre des députés (*Journal officiel* du 15 mars 1878, pages 2900 et ss.).

— *Discours* au Sénat les 15 et 18 mars 1878, lors de la dis-

cussion de la proposition de loi sur l'état de siège (*Journal officiel* des 16 et 19 mars 1878, pages 2941 et 3070).

Dislère, *Traité de législation coloniale*, 3e édition, 1906.

Douhet (Comte de), *Discours* au Sénat le 14 mars 1878, lors de la discussion de la proposition de loi sur l'état de siège, (*Journal officiel* du 15 mars 1878, page 2887).

Dreux-Brézé (Marquis de), *Discours* à la Chambre des Pairs le 12 décembre 1832, lors de la discussion du projet de loi sur l'état de siège présenté par M. Barthe (*Moniteur universel* du 13 décembre 1832, page 2134).

Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 7e édition, 1898, tome I.

Dufaure, *Exposé des motifs* et *projet de loi* sur l'état de siège présenté à l'Assemblée Nationale le 28 juillet 1849 (*Moniteur universel* du 2 août 1849, pages 2564 et 2565).

— *Discours* à l'Assemblée Nationale le 9 août 1849, lors de la discussion du projet de loi organique sur l'état de siège (*Moniteur universel* du 10 août 1849, page 2652).

— *Discours* au Sénat le 15 mars 1878, lors de la discussion du projet de loi sur l'état de siège (*Journal officiel* du 16 mars 1878, page 2945).

Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 1911, tome I.

Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, tome XLIX, pages 268 et ss.; tome LXXVIII, pages 113 et ss.

Errera, *Traité de droit public belge, 1909.*

Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 6e édition, 1914.

Fabre, *Proposition de loi* sur le fonctionnement parlementaire en temps de guerre, présentée au Sénat le 12 mars 1895 (*Journal officiel*, Sénat, session ordinaire de 1895, *Documents parlementaires*, page 108, *Annexe* n° 40).

Fourtanier, *Rapport* fait à l'Assemblée Nationale le 7 août 1849, au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi sur l'état de siège (*Moniteur universel* du 11 août 1849, pages 2680 et 2681).

Franck-Chauveau, *Rapport* fait à la Chambre des députés le 5

février 1878, au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi de M. Bardoux, sur l'état de siège (*Journal officiel* du 16 février 1878, pages 1626 et 1627).

— *Second rapport* fait à la Chambre des députés le 1er avril 1878, au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi relative à l'état de siège, précédemment adoptée par la Chambre des députés, adoptée avec modifications par le Sénat (*Journal officiel* du 27 avril 1878, page 1472).

— *Discours* à la Chambre des députés le 8 février 1878, lors de la discussion de la proposition de loi sur l'état de siège (*Journal officiel* du 9 février 1878, pages 1329 et 1330).

Gauthier (de Clagny et autres), *Proposition de résolution*, tendant à la revision des lois constitutionnelles en vue d'organiser le pouvoir législatif en cas de guerre, présentée à la Chambre des députés le 14 février 1895 (*Journal officiel*, Chambre des députés, session ordinaire de 1895, *Documents parlementaires*, page 207).

Grévy, *Discours* à l'Assemblée nationale le 9 août 1849, lors de la discussion du projet de loi organique sur l'état de siège (*Moniteur universel* du 10 août 1849, page 2652).

Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 8e édition, 1914.

Hélie (Faustin-Adolphe), *les Constitutions de la France*, 1875.

Hubert-Delisle, *Discours* au Sénat le 15 mars 1878, lors de la discussion du projet de loi sur l'état de siège (*Journal officiel* du 16 mars 1878, page 2949).

Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2e édition, 1896, tome II.

Lalanne, *Contre-Projet* déposé à la Chambre des députés le 8 février 1878, lors de la discussion du projet de loi sur l'état de siège (*Journal officiel* du 9 février 1878, page 1328).

Lefebvre, *les Origines et l'Esprit de la Constitution de 1875*.

Lucet, *Amendement* relatif à la déclaration de l'état de siège en Algérie, déposé au Sénat le 18 mars 1878 (*Journal officiel* du 19 mars 1878, page 3073).

Marcou, *Amendement* relatif à l'abrogation de l'article 13 de

la loi du 9 août 1849, déposé à la Chambre des députés le 8 février 1878, lors de la discussion de la proposition de loi sur l'état de siège (*Journal officiel* du 9 février 1878, page 1328).

Matter, *la Dissolution des assemblées parlementaires,* 1898.

Mavidal & Laurent, *Archives parlementaires de 1787 à 1860,* 2e série (1800-1860).

Messimy, *Rapport* au Président de la République sur la nécessité de déclarer l'état de siège (*Journal officiel* du 3 août 1914, page 7083).

Meunier (Paul), *Proposition de loi* déposée à la Chambre des députés le 4 mars 1915, tendant à lever l'état de siège politique déclaré par la loi du 5 août 1914 (*Journal officiel,* Chambre des députés, session ordinaire de 1915, *Débats parlementaires,* séance du 4 mars 1915, pages 302 et ss.)

— *Rapport* fait au nom de la commission de législation civile et criminelle, chargée d'examiner la proposition de loi tendant à lever l'état de siège politique déclaré par la loi du 5 août 1914 (*Journal officiel,* Chambre des députés, session extraordinaire de 1915, *Documents parlementaires,* Annexe au procès-verbal de la séance du 15 octobre 1915, no 1359).

— *Proposition de loi* déposée à la Chambre des députés le 29 octobre 1915, relative au fonctionnement et à la compétence des tribunaux militaires en temps de guerre (*Journal officiel,* Chambre des députés, session extraordinaire de 1915, *Documents parlementaires,* Annexe au procès-verbal de la séance du 29 octobre 1915, no 1395).

Michoud, *Des actes de gouvernement,* dans les *Annales de l'enseignement supérieur de Grenoble,* tome I, pages 263 et ss.

Montalivet (de), *Rapport* adressé au roi Louis-Philippe le 29 juin 1832, en vue de la levée de l'état de siège déclaré par l'ordonnance du 6 juin de la même année (*Moniteur universel* du 30 juin 1832, page 1397).

Montigny (de), *Amendement* déposé à l'Assemblée nationale le 9 août 1849, lors de la discussion du projet de loi orga-

nique sur l'état de siège (*Moniteur universel* du 10 août 1849, page 2650).

Pierre, *Du pouvoir législatif en cas de guerre*, 1890.

— *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 1893, *Supplément*, 1906.

Racioppi, *l'Etat de siège et les Conseils de guerre*, dans la *Revue du droit public*, 1900, page 162.

Reinach, *De l'état de siège et des institutions de salut public à Rome, en France et dans les législations étrangères*, thèse, Paris, 1885.

Ribière, *Discours* au Sénat, le 14 mars 1878, lors de la discussion du projet de loi sur l'état de siège (*Journal officiel* du 15 mars 1878, pages 2886 et 2887).

Robert (Général), *Discours* au Sénat le 18 mars 1878, lors de la discussion du projet de loi sur l'état de siège (*Journal officiel* du 19 mars 1878, page 3075).

Teissier, *La Responsabilité de la puissance publique*, 1906.

Thiers, *Projet de loi* sur l'état de siège, présenté à l'Assemblée nationale le 17 avril 1871 (*Journal officiel* du 26 avril 1871, page 773, *Annexe* n° 147).

Tirard, *De la responsabilité de la puissance publique*, thèse, Paris, 1906.

Velut, *le Régime de l'état de siège avant la loi du 9 août 1849*, thèse, Paris, 1910.

Viviani, *Rapport* au Président de la République sur la clôture de la session extraordinaire de 1914 (*Journal officiel* du 4 septembre 1914, page 7853).

— *Discours* à la Chambre des députés le 4 mars 1915, lors de la discussion de la proposition de loi de M. Paul Meunier tendant à lever l'état de siège politique déclaré par la loi du 5 août 1914 (*Journal officiel*, Chambre des députés, session ordinaire de 1915, *Débats parlementaires*, séance du 4 mars 1915, pages 304 et 305).

Wallon, *Amendement* relatif à la déclaration de l'état de siège en cas de dissolution de la Chambre des députés, déposé au Sénat, le 18 mars 1878 (*Journal officiel* du 19 mars 1878, page 3072).

Annuaire de législation étrangère.
Bulletin des lois.
Bulletin officiel de l'Empire chérifien et du Protectorat de la République française au Maroc, nº du 2 août 1914.
Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur, septembre 1915.
Journal officiel de la République française.
Journal officiel tunisien, nº du 3 août 1914.
Revue algérienne, tunisienne et marocaine de législation et de jurisprudence, 1915.

Bleys, *les Garanties de la liberté individuelle en Angleterre*, thèse, Toulouse, 1909.
Dicey, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, traduction française par MM. André Batut et Gaston Jèze, 1901.
Doucet, *la Constitution ottomane*, dans la *Revue du droit public*, 1908, page 549.
Heitz, *le Droit constitutionnel de l'Alsace-Lorraine*, thèse, Nancy, 1911.
Kobatsch, *Chronique politique* (Autriche-Hongrie), dans la *Revue du droit public*, 1894, tome Ier, page 139.
Laband, *le Droit public de l'empire allemand*, tome V, 1903.
Lagaillarde, *la Constitution espagnole et le régime parlementaire en Espagne*, thèse, Toulouse, 1906.
Tanaka, *la Constitution de l'empire du Japon*, thèse, Paris, 1909.

LOI DU 3 AVRIL 1878

relative à l'organisation de l'état de siège politique

Article 1er. — L'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent, résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée.

Une loi peut seule déclarer l'état de siège ; cette loi désigne les communes, les arrondissements ou départements auxquels il s'applique. Elle fixe le temps de sa durée. A l'expiration de ce temps, l'état de siège cesse de plein droit, à moins qu'une loi nouvelle n'en prolonge les effets.

Article 2. — En cas d'ajournement des Chambres, le Président de la République peut déclarer l'état de siège, de l'avis du Conseil des ministres; mais alors les Chambres se réunissent de plein droit deux jours après.

Article 3. — En cas de dissolution de la Chambre des députés, et jusqu'à l'accomplissement entier des opérations électorales, l'état de siège ne pourra, même provisoirement, être déclaré par le Président de la République.

Néanmoins, s'il y avait guerre étrangère, le Président, de l'avis du Conseil des ministres, pourrait déclarer l'état de siège dans les territoires menacés par l'ennemi, à la condition de convoquer les collèges électoraux et de réunir les Chambres dans le plus bref délai.

Article 4. — Dans le cas où les communications seraient interrompues avec l'Algérie, le gouverneur pourra déclarer tout ou partie de l'Algérie en état de siège, dans les conditions de la présente loi.

Article 5. — Dans les cas prévus par les articles 2 et 3, les Chambres, dès qu'elles sont réunies, maintiennent ou lèvent l'état de siège. En cas de dissentiment entre elles, l'état de siège est levé de plein droit.

Article 6. — Les articles 4 et 5 de la loi du 9 août 1849 sont maintenus, ainsi que les dispositions de ses autres articles non contraires à la présente loi.

INTRODUCTION

Commentaire de textes qui s'appliquent seulement lorsque la patrie est en danger, une étude sur l'état de siège politique nous a paru intéressante à faire dans les circonstances présentes. Si rare qu'ait été dans le passé et que doive être, espérons-le, dans l'avenir, l'établissement de ce régime exceptionnel, l'examen des règles qui le gouvernent n'est pas aussi dépourvu d'intérêt pratique que pourrait le faire supposer le peu d'attention dont les juristes l'ont honoré jusqu'ici.

Le moment semble d'ailleurs propice pour entreprendre cette étude. N'est-ce pas lorsqu'elle vient d'être mise en pratique, que l'on peut le mieux discuter une loi concernant l'état de siège?

Le texte qui réglemente en France l'organisation de ce régime vient en effet de recevoir sa première application, lors de la terrible conflagration qui, depuis bientôt deux ans, a mis à feu et à sang l'Europe presque entière. Il nous suffira de rappeler en quelques mots l'origine du conflit.

Le 28 juin 1914, l'archiduc héritier d'Autriche-Hongrie et sa femme la duchesse de Hohenberg ayant été

assassinés à Serajevo par un étudiant serbe nommé Prinzip, des difficultés surgissent entre les cabinets de Vienne et de Belgrade au sujet de la recherche des instigateurs de cet attentat. Les événements se précipitent à la fin de juillet : le 23, l'Autriche adresse à la Serbie un ultimatum, affirmant la complicité de nombreux sujets et associations serbes dans le crime de Serajevo et insinuant que les autorités officielles serbes n'y sont pas elles-mêmes étrangères. Bien que plusieurs des satisfactions exigées par l'Autriche aient indiscutablement porté atteinte aux droits d'un Etat souverain (1), la Serbie, dès le 25 juillet, déclare s'y soumettre presque sans réserve.

Malgré cette soumission, qui constituait une garantie pour la paix européenne, le ministre d'Autriche-Hongrie à Belgrade, après un examen de quelques minutes, déclare la réponse serbe inacceptable et rompt les relations diplomatiques. Le 28, l'Autriche déclare la guerre à la Serbie et, le 31, l'Allemagne, alliée de l'empire austro-hongrois, agit de même à l'égard de la Russie, sous le fallacieux prétexte que celle-ci avait ordonné la mobilisation générale de son armée, en vue de secourir les Serbes. Le 2 août, en même temps qu'elle viole, au mépris des règles du droit international, la neutralité de la Belgique et du Luxembourg, l'Allemagne, malgré les assurances

(1) L'ultimatum autrichien exigeait notamment que des délégués austro-hongrois participassent à l'instruction ouverte en Serbie contre les complices de l'assassin Prinzip : c'était la souveraineté même de la Serbie comme nation indépendante et autonome qui était ainsi mise en question par l'Autriche.

pacifiques que n'avait cessé de prodiguer sournoisement son ambassadeur à Paris, lance contre nous ses armées qui franchissent notre frontière en trois points différents.

C'est en présence de la gravité de cette situation que le Gouvernement, après avoir adressé à la Nation un émouvant appel (1), ordonne dès le 2 août la mobilisation générale des armées de terre et de mer (2) ; le même jour, le Président de la République, faisant application de *l'article 2 de la loi du 3 avril 1878*, rend un décret qui, en vue du maintien de l'ordre dans cette période particulièrement grave, déclare en état de siège les quatre-vingt-six départements français, ainsi que le territoire de Belfort et les trois départements de l'Algérie (3). Enfin, au lendemain même du jour où M. de Schoen, ambassadeur de Guillaume II à Paris, remettait à M. Viviani,

(1) Voir : Proclamation du Gouvernement à la Nation (*Journal officiel* du 2 août 1914, page 7053).

(2) Décret du 2 août 1914, ordonnant la mobilisation générale des armées de terre et de mer (*Journal officiel* du 2 août 1914, page 7054).

(3) Décret du 2 août 1914, portant déclaration de mise en état de siège de l'ensemble du territoire (*Journal officiel* du 3 août 1914, page 7083) :

Le Président de la République française,

Vu l'article 2 de la loi du 3 avril 1878 ;

Vu l'article 4 de la loi du 9 août 1849 ;

Sur l'avis du Conseil des ministres,

Décrète :

Article 1er. — Les quatre-vingt-six départements français et le territoire de Belfort, ainsi que les trois départements de l'Algérie sont déclarés en état de siège.

Article 2. — Le garde des sceaux, ministre de la justice, les ministres de l'intérieur, de la guerre et de la marine sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, le 2 août 1914.

R. Poincaré

président du Conseil et ministre des affaires étrangères, la déclaration de guerre de l'Allemagne, le décret déclaratif de l'état de siège était confirmé par un vote des Chambres (1), *conformément aux prescriptions des articles 2 et 5 de la loi du 3 avril 1878.*

Le commentaire de ce texte qui régit actuellement, dans notre législation, l'établissement du régime de l'état de siège politique, n'a pas tenté la curiosité des juristes. Cette indifférence générale s'explique d'ailleurs aisément : parmi toutes les matières de notre droit public, l'état de siège n'est-il pas à la fois l'une des plus complexes et des moins connues et n'apparaissait-il pas, aux yeux des juristes mêmes, comme une de ces institutions démodées, que l'on citait, au même titre que les majorats (2), comme une curiosité juridique, dépourvue d'intérêt?

(1) Loi du 5 août 1914 relative à l'état de siège (*Journal officiel* du 6 août 1914, page 7126).

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article unique. — L'état de siège, déclaré par décret du 2 août 1914 dans les quatre-vingt-six départements français, le territoire de Belfort, ainsi que les trois départements de l'Algérie, est maintenu pendant toute la durée de la guerre.

Un décret du Président de la République, rendu sur avis du conseil des ministres, pourra lever l'état de siège et, après qu'il aura été levé, le rétablir sur tout ou partie du territoire.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 5 août 1914.

R. Poincaré

(2) On appelait *majorat* la substitution à perpétuité, dans la descendance masculine de l'institué, et par ordre de primogéniture, d'une propriété immobilière affectée d'un titre noble et héréditaire. La création des majorats fut interdite par la loi du 12 mai 1835 et celle du 11 mai 1849 abolit ceux qui existaient encore.

Tout semble, du reste, concourir à rendre plus obscure encore une question déjà si délicate par elle-même. L'expression « état de siège » est appliquée par le législateur à des situations très diverses, et l'emploi indistinct de cette terminologie a contribué, pour une large part, à faire confondre très fréquemment deux choses essentiellement différentes.

Notre législation prévoit, en effet, deux sortes d'état de siège : l'un qui est *un fait*, l'état de siège réel proprement dit, que l'on pourrait appeler *effectif* ou *militaire*, exclusivement applicable aux places fortes: il est réglementé par la loi du 10 juillet 1791 et les décrets des 24 décembre 1811 et 7 octobre 1909 (1); l'autre qui est *une fiction* et permet, en vue du maintien de l'ordre public dans les périodes particulièrement troublées, de substituer, pour l'ensemble du territoire, un droit public exceptionnel, au régime de droit commun : c'est l'état de siège *fictif* ou *politique*, régi par la loi du 9 août 1849 et celle du 3 avril 1878.

La première de ces lois détermine et précise les effets de l'état de siège, car, malgré sa rigueur, il n'entraîne pas, comme on le croit généralement, la suspension de toutes les libertés. L'autorité militaire,

(1) Toutefois, en raison de l'importance particulière de l'ordre public dans les places de guerre, il existe une sorte d'état de siège *fictif* et *militaire*. En effet, outre le cas d'investissement qui crée le seul état de siège vraiment réel, le commandant militaire d'une place forte peut, aux termes de l'article 155 du décret du 7 octobre 1909, *déclarer l'état de siège*, en cas d'attaque de vive force ou par surprise, de sédition intérieure susceptible de compromettre la sécurité de la place, et lorsque des rassemblements armés se sont formés dans un rayon de dix kilomètres sans autorisation.

à qui est momentanément confié le maintien ou le rétablissement de l'ordre, ne possède pas des pouvoirs illimités. Sans doute elle se voit attribuer des droits considérables, mais il ne faut pas en conclure que l'état de siège politique équivaut à la dictature : c'est au contraire un régime *légal*, puisque toutes ses conséquences sont strictement limitées par la loi du 9 août 1849.

Sans entrer dans un examen détaillé de cette disposition, nous nous bornerons à mentionner que la déclaration de l'état de siège politique a pour résultat de conférer à l'autorité militaire les pouvoirs de police ordinairement exercés par l'autorité civile. « Aussitôt l'état de siège déclaré, porte en effet l'article 7 de la loi de 1849, les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue pour le maintien de l'ordre et de la police passent tout entiers à l'autorité militaire (1). » Ce transfert d'attributions peut toutefois n'être que partiel, car l'article 7 ajoute, dans son second paragraphe, que « l'autorité civile continue néanmoins à exercer ceux de ces pouvoirs dont l'autorité militaire ne l'a pas dessaisie » (2).

(1) En ce qui concerne la légalité des mesures prises par l'autorité militaire en vertu de l'article 7 de la loi du 9 août 1849, il a été jugé que l'état de siège transférant tout entiers à l'autorité militaire les pouvoirs dont l'autorité civile est revêtue pour le maintien de l'ordre et de la police, les arrêtés pris ou approuvés par l'autorité militaire sont ou non légaux et obligatoires, selon qu'ils le seraient s'ils émanaient de l'autorité civile. (Crim., 11 juillet, 5 août et 23 septembre 1915, D., 1916, 1, 23.)

(2) En fait, l'état de siège politique proclamé le 2 août 1914 a eu pour résultat moins une *substitution* des autorités militaires aux autorités civiles qu'une *collaboration* de ces diverses autorités ; dans la forme, les actes publics par lesquels s'est traduite cette collabora-

En outre, l'état de siège politique assure à la répression les plus grandes facilités, en permettant de déférer les perturbateurs de l'ordre à une juridiction qui passe pour être particulièrement énergique : aux conseils de guerre (1). L'article 8 de la loi de 1849 autorise en effet l'extension de la compétence de cette juridiction en décidant que, durant l'état de siège, « les tribunaux militaires peuvent être saisis de la connaissance des crimes et délits contre la sûreté de la République, contre la Constitution, *contre l'ordre et la paix publique* (2), quelle que soit la qualité des auteurs principaux et des complices ».

tion ont souvent porté les signatures conjointes des représentants de ces deux pouvoirs : préfets et généraux commandants de régions. Il était d'ailleurs logique que les fonctionnaires qui exercent habituellement la police n'aient pas été dépouillés par des autorités militaires qui n'étaient pas préparées à ce rôle.

(1) La compétence appartient aux conseils de guerre *de l'armée de terre*, à l'exclusion des tribunaux de l'armée de mer : ainsi, un conseil de guerre maritime ne peut pas, durant l'état de siège, juger pour un délit contre l'ordre public, un individu qui n'est pas, par sa qualité, justiciable des tribunaux maritimes. (Crim , 21 janvier 1915, D , 1915, 1, 21.)

(2) La jurisprudence, lors de la guerre actuelle, a interprété d'une façon très large les dispositions de l'article 8 de la loi du 9 août 1849. C'est ainsi qu'elle a fait rentrer dans la compétence des conseils de guerre, comme constituant des délits *contre l'ordre et la paix publique*, les infractions les plus diverses, notamment :

Le délit de violences et voies de fait volontaires sur la personne d'un citoyen chargé d'un ministère de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions (Crim., 10 décembre 1914, D , 1915, 1, 21) ;

Le refus d'obtempérer aux réquisitions militaires (Crim., 10 juin et 22 juillet 1915 , D., 1916, 1, 17);

Les fraudes sur la nature et la qualité des fournitures pour l'armée (Crim., 22 juillet 1915, *ibid.*) ;

Le délit d'outrages aux agents de la force publique dans l'exercice de leurs fonctions (Crim., 21 janvier 1915, D., 1915, 1, 21; Crim., 12 août 1915, D., 1916, 1, 17) ;

La tentative de vol dans une gare (Crim., 26 août 1915, D., 1916, 1, 17) ;

Enfin, les pouvoirs de l'autorité militaire sont encore augmentés, sous le régime de l'état de siège politique, par la suppression temporaire des obstacles que lui opposerait, en temps normal, l'exercice des droits publics individuels. Celle-ci a en effet le droit, aux termes de l'article 9 de la loi de 1849 : « 1° de faire des perquisitions de jour et de nuit dans le domicile des citoyens ; 2° d'éloigner les repris de justice et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'état de siège ; 3° d'ordonner la remise des armes et des munitions et de procéder à leur recherche et à leur enlèvement ; 4° d'interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre » (1).

Ajoutons cependant que, malgré les effets ainsi attribués par la loi du 9 août 1849 à l'état de siège politique, ce régime, bien qu'il éveille parmi le public une certaine appréhension, ne saurait mériter le qualificatif de « terrible » qu'un jurisconsulte lui a dé-

Les détournements dans l'accomplissement du service d'une commission du ravitaillement de l'armée (Crim., 20 mai 1915, D., 1915, 1, 102; Crim., 9 septembre 1915, D., 1916, 1, 17);

Le délit de vagabondage (Crim., 23 septembre 1915, D., 1916, 1, 17);

Le vol d'objets faisant partie du matériel de chemin de fer (même arrêt);

La tentative d'escroquerie à propos d'indemnités pour réquisition (Rouen, 2 octobre 1915, D., 1916, 1, 17);

La tentative de meurtre d'ordre exclusivement privé (Crim , 4 novembre 1915, *ibid.*);

Le détournement de lettres par un agent des postes (Crim , 18 novembre 1915, *ibid.*).

(1) Cette dernière disposition vise non seulement les assemblées auxquelles s'applique la législation sur le droit de réunion, mais encore les rassemblements de fait, même accidentels, des citoyens dans tous les lieux ouverts au public, tels que cafés, débits de boissons, etc. (Conseil d'État, 6 août 1915, D., 1916, 3, 1)

cerné (1). Il ne faut pas perdre de vue en effet que la déclaration de l'état de siège a simplement pour résultat de conférer certaines *facultés* à l'autorité militaire et que celle-ci ne saurait, sans commettre de fâcheux abus, user des plus redoutables d'entre elles, si les circonstances ne l'y contraignaient pas. Aussi, lors de la guerre actuelle, tout le monde a-t-il été frappé de la disproportion ayant existé entre l'image un peu terrifiante que provoquait l'expression « état de siège » et la réalité non impressionnante de ses effets.

Tandis que la loi du 9 août 1849 restreint les conséquences produites par l'état de siège politique à celles impérieusement nécessitées par le maintien de l'ordre public, une autre disposition législative, la loi du 3 avril 1878, concernant non plus les effets mais l'*organisation* de ce régime, précise, d'une façon non moins stricte, les conditions et les formes dans lesquelles peut être décrétée cette mesure exceptionnelle. C'est à cette loi, appliquée pour la première fois lors des événements d'août 1914, que sera consacrée notre étude.

Mais avant d'examiner dans le détail les dispositions de ce texte, il nous a paru indispensable, pour la clarté même du sujet, de rechercher, à l'aide des précédents historiques, quelles furent les origines de l'état de siège politique et comment il prit naissance, en s'appuyant sur la législation relative aux places fortes.

(1) Faustin-Hélie, *Les Constitutions de la France*, page 1142.

CHAPITRE PREMIER

La Loi du 3 avril 1878 et ses précédents historiques

Comme son nom l'indique, l'état de siège ne fut, à l'origine, qu'un simple état de fait résultant pour une place de guerre de son investissement *réel* par l'ennemi. Mais peu à peu les dangers sociaux causés par des troubles intérieurs ont été *fictivement* assimilés au péril d'une invasion étrangère et le maintien ou le rétablissement de l'ordre public — parfois même la simple protection d'un système de gouvernement — ont été mis sur le même pied que la défense du territoire.

L'état de siège est mentionné pour la première fois par la loi du 10 juillet 1791 (1), sur la conservation et le classement des places de guerre. Cette loi, votée par l'Assemblée Constituante, ne l'envisage d'ailleurs que comme un fait, une conséquence naturelle de l'état de guerre, ne nécessitant aucune déclaration. « Les places de guerre et postes militaires *seront* en état de siège, dit l'article 11 du titre I[er], non seule-

(1) Carette, *Lois annotées*, 1re série (1789-1830), page 121.

ment dès l'instant que les attaques seront commencées, mais même aussitôt que, par l'effet de leur investissement *par des troupes ennemies*, les communications du dehors au dedans et du dedans au dehors seront interceptées à la distance de 1800 toises des crêtes des chemins couverts (1).» Dans la pensée des auteurs de la loi du 10 juillet 1791, l'état de siège ne concernait, on le voit, que les places fortes et les postes militaires (2).

La Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) ne contient aucune disposition relative à l'état de siège. C'est la loi du 10 fructidor an V (27 août 1797) (3) qui inaugure l'extension que devait prendre ce régime exceptionnel.

«Considérant que la Constitution n'a pu déterminer les cas et les formes dans lesquels les communes de l'intérieur peuvent être déclarées en état de siège», le Conseil des Cinq-Cents autorise, par ladite loi, l'application de cette mesure à une fraction quel-

(1) Le *chemin couvert* était un espace d'une dizaine de mètres qui se trouvait placé en avant du fossé, le long de la contre-escarpe et qui était protégé contre le feu de l'assiégeant par un parapet et par l'inclinaison du glacis. L'intersection de ce parapet et du plan du glacis s'appelait la *crête* du chemin couvert ; elle représentait le point extrême jusqu'où les défenseurs pouvaient s'avancer en restant à l'abri des projectiles ennemis.

(2) La seule conséquence que la loi du 10 juillet 1791 attribuait à ce fait était édictée par l'article 10 qui prévoyait, dans l'intérêt de la défense, la dévolution à l'autorité militaire des pouvoirs de police appartenant à l'autorité civile. Lorsqu'une place de guerre est en état de siège, déclarait cet article, « toute l'autorité dont les officiers civils sont revêtus par la Constitution pour le maintien de l'ordre et de la police intérieurs, passera au commandant militaire, qui l'exercera exclusivement sous sa responsabilité personnelle ».

(3) *Bulletin des lois*, an V, *Bulletin* n° 139, page 14, n° 1380

conque du territoire investie par des troupes ennemies ou par des rebelles. « Les communes de l'intérieur, dit en effet l'article 2 de la loi du 10 fructidor an V, *seront* en état de siège, aussitôt que, par l'effet de leur investissement par des troupes ennemies ou *par des rebelles*, les communications du dedans au dehors et du dehors au dedans seront interceptées à la distance de 3.502 mètres (1800 toises) des fossés ou des murailles : dans ce cas, le Directoire exécutif en préviendra le Corps législatif ».

Par l'assimilation qu'elle établit ainsi entre les rebelles et les troupes ennemies, la loi prévoit bien l'existence de l'état de siège pour des circonstances d'ordre politique, mais elle lui conserve toujours son caractère effectif puisqu'il ne peut résulter que d'un investissement réellement opéré (1).

A la suite du coup d'Etat du 18 fructidor et en vue de renforcer les pouvoirs du Directoire exécutif, la loi du 19 fructidor an V (5 septembre 1797) (2) contenant des mesures de salut public prises relativement à la conspiration royale, décide, dans son article 39, que « le pouvoir de mettre une commune en état de siège est rendu au Directoire ». En réalité, ce droit ne lui ayant jamais appartenu, c'était une arme nouvelle

(1) Quant aux effets de l'état de siège, pour les communes de l'intérieur, ils n'étaient pas déterminés par la loi du 10 fructidor an V ; mais ces communes étant, dans le cas prévu par l'article 2, assimilées aux places de guerre et postes militaires, il ne semble pas douteux que les effets de l'état de siège établi par l'article 10 de la loi du 10 juillet 1791 étaient applicables aux communes et villes de l'intérieur. On ne peut, semble-t-il, expliquer autrement le silence du législateur de l'an V.

(2) *Bulletin des lois*, an V, *Bulletin* n° 142, page 7, n° 1400.

que l'on plaçait entre ses mains, sans en réglementer aucunement l'emploi : c'était mettre à l'entière disposition du pouvoir exécutif la faculté de suspendre le droit commun dans n'importe quelle fraction du territoire (1). L'état de siège fictif et politique venait de faire son apparition dans notre droit public.

La Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) ne parlait pas de ce régime; toutefois son article 92 exigeait une loi pour supprimer temporairement les garanties constitutionnelles dans une région déterminée, au cas où se produiraient des révoltes à main armée ou des troubles menaçant la sûreté de l'Etat (2). C'était seulement lorsque le Corps législatif se trouvait en vacance, que le gouvernement pouvait, par un arrêté, suspendre l'empire de la constitution; mais il devait, en ce cas, convoquer le plus rapidement possible les représentants de la nation,

(1) Le gouvernement déléguait parfois ce pouvoir : c'est ainsi qu'un arrêté du 28 thermidor an VII porte que « le général commandant l'armée du Rhin déclarera en état de siège les communes des départements de la Sarre, de la Roër, de Rhin-et-Moselle et du Mont-Tonnerre, auxquelles il croira devoir appliquer cette mesure ». (*Bulletin des lois*, an VII, *Bulletin* n° 301, page 14, n° 3213).

(2) C'est ainsi qu'une loi du 23 nivôse an VIII suspendit, pendant trois mois, l'empire de la Constitution dans les lieux des douzième, treizième, quatorzième et vingt-deuxième divisions militaires auxquels le gouvernement croirait nécessaire d'appliquer cette mesure. (*Bulletin des lois*, an VIII, *Bulletin* n° 1, page 6, n° 4.)

Usant de la faculté que lui conférait cette loi, le Consulat, par un arrêté du 26 nivôse suivant, décida que l'empire de la Constitution était suspendu dans les départements des Côtes du-Nord, d'Ile-et-Vilaine, du Morbihan et de la Loire-Inférieure. Un autre arrêté consulaire, en date du même jour, détermina les mesures extraordinaires que pouvait prendre l'autorité militaire dans les lieux où la Constitution était ainsi suspendue. — Voir *Bulletin des lois* an VIII, *Bulletin* n° 345, page 5, n° 3533 et 3534.

pour leur soumettre l'initiative de la mesure qu'il avait cru devoir prendre (1).

Lors de l'établissement du Consulat à vie, le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X (4 août 1802), par son article 55, enleva au Corps législatif, pour l'attribuer au Sénat, le droit de déclarer les départements *hors de la Constitution* lorsque les circonstances l'exigeraient (2).

La Charte du 4 juin 1814 ne faisait pas allusion à l'état de siège, mais elle permettait au roi de faire les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et *la sûreté de l'Etat* (3). Elle paraissait donc laisser au monarque la faculté de déclarer l'état de siège quand il le jugerait à propos.

L'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire, du 22 avril 1815, était beaucoup moins favorable aux prérogatives du pouvoir exécutif et revenait, d'une façon générale, au système de l'an VIII. L'article 66 distinguait le cas d'invasion par une force étrangère et celui de troubles intérieurs. Dans le premier cas,

(1) Constitution du 22 frimaire an VIII. Article 92 : « Dans le cas de révolte à main armée, ou de troubles qui menacent la sûreté de l'Etat, la loi peut suspendre, dans les lieux et pour le temps qu'elle détermine, l'empire de la Constitution. Cette suspension peut être provisoirement déclarée, dans les mêmes cas, par un arrêté du gouvernement, le Corps législatif étant en vacance, pourvu que ce corps soit convoqué au plus court terme par un article du même arrêté. »

(2) Sénatus-consulte organique de la Constitution, du 16 thermidor an X. Article 55 : Le Sénat, par des actes intitulés *sénatus-consultes*, ...2° déclare, quand les circonstances l'exigent, des départements *hors de la Constitution*.

(3) Charte constitutionnelle du 4 juin 1814. Article 14 : « Le Roi ...fait les règlements et ordonnances pour l'exécution des lois *et la sûreté de l'État*.

c'était le gouvernement qui mettait en état de siège une place ou une portion du territoire indispensables à protéger. Dans le second, il fallait en principe une loi pour décréter cette mesure exceptionnelle; toutefois, si les troubles se produisaient en l'absence des Chambres, le gouvernement pouvait y recourir, mais il devait, dans les quinze premiers jours de leur réunion, convertir la déclaration d'état de siège en proposition de loi (1).

Le système consacré par l'Acte additionnel du 22 avril 1815 prit fin avec les Cent-Jours et la Restauration remit en vigueur la Charte de 1814. La faculté qu'elle laissait au roi de recourir à la proclamation de l'état de siège, toutes les fois qu'il le jugeait nécessaire à la sûreté de l'Etat, devait soulever de violentes protestations.

Lors de la discussion qui eut lieu à la Chambre des Pairs le 6 juin 1829, à propos du projet de loi sur l'organisation des tribunaux militaires, où il était parlé de l'état de siège, plusieurs orateurs signalèrent le danger qu'il y avait à permettre, avec une trop grande facilité, l'établissement de ce régime. « On sait, disait le baron Mounier, l'abus que, dans des temps de désastreuse mémoire, on a fait de l'état de

(1) Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, du 22 avril 1815. Article 66 : « Aucune place, aucune partie du territoire, ne peut être déclarée en état de siège, que dans le cas d'invasion de la part d'une force étrangère ou de troubles civils. Dans le premier cas, la déclaration est faite par un acte du gouvernement. Dans le second cas, elle ne peut l'être que par la loi. Toutefois, si, le cas arrivant, les Chambres ne sont pas assemblées, l'acte du gouvernement déclarant l'état de siège doit être converti en une proposition de loi dans les quinze premiers jours de la réunion des Chambres. »

siège fictif pour soumettre les citoyens à l'empire absolu de l'autorité militaire. En assimilant, par des fictions légales, les moindres symptômes de trouble ou de révolte au danger qui résulte d'un investissement, on en est venu jusqu'à déclarer en état de siège toutes les communes de plusieurs départements (1). » Un autre orateur, le vicomte Lainé, déclarait également à la même séance, qu'en entendant rappeler les textes relatifs à l'état de siège, il avait été frappé de la *latitude effrayante* que présentaient les dispositions de plusieurs de ces lois (2).

Les craintes ainsi manifestées furent justifiées par les événements qui suivirent : les divers gouvernements qui inaugurèrent, non sans quelques difficultés, le régime parlementaire, usèrent en effet très largement de la latitude qui avait effrayé la Chambre des Pairs en 1829. Ils prétendirent même puiser dans un texte spécial aux places fortes le décret du 24 décembre 1811 un droit qui ne s'y trouvait pas : celui de mettre en état de siège des villes ouvertes et même une partie du territoire.

A cet effet, ils invoquèrent notamment l'article 53 qui attribuait au chef de l'Etat le droit de déclarer l'état de siège dans les places de guerre (3) et virent un moyen très efficace de réprimer l'émeute dans l'application des articles 101 et 103, qui permettaient, dans ce cas, de concentrer tous les pouvoirs entre les

(1) et (2) Voir : Mavidal et Laurent, *Archives Parlementaires de 1787 à 1860*, 2e série (1800 à 1860), tome LX, pages 71 et s.

(3) Décret du 24 décembre 1811, article 53 : « L'état de siège est déterminé *par un décret de l'empereur...* »

mains de l'autorité militaire (1) et de substituer aux tribunaux ordinaires, même pour la répression des délits de droit commun, la juridiction particulièrement énergique des conseils de guerre (2).

C'est ainsi que le décret du 24 décembre 1811, bien qu'édicté spécialement pour les places de guerre, fut abusivement envisagé comme la loi générale de l'état de siège même politique (3). Sous la Restauration, en effet, pendant les insurrections qui eurent lieu dans la capitale, une ordonnance du roi Charles X, en date du 28 juillet 1830, *vu les articles 53, 101, 102 et 103 du décret du 24 décembre 1811,* mit la ville de Paris en état de siège (4).

(1) Article 101 : « Dans les places en état de siège, l'autorité dont les magistrats étaient revêtus pour le maintien de l'ordre et de la police *passe tout entière au commandant d'armes* qui l'exerce ou leur en délègue telle partie qu'il juge convenable. »

(2) Article 103 : « Pour tous les délits dont le gouverneur ou le commandant n'a pas jugé à propos de laisser la connaissance aux tribunaux ordinaires, les fonctions d'officier de police judiciaire sont remplies par un prévôt militaire choisi, autant que possible, parmi les officiers de gendarmerie ; et *les tribunaux ordinaires sont remplacés par les tribunaux militaires.* »

(3) L'anomalie de cette extension à l'état de siège politique des règles édictées par le législateur relativement à l'état de siège militaire, devait être soulignée lors de la discussion de la loi organique sur l'état de siège du 9 août 1849 : « Les législateurs de 1791, de l'an V et de 1811, qui se sont successivement occupés de l'état de siège, déclarait M. Grévy, n'ont jamais songé à en faire ce que, par un abus étrange, on en a fait depuis, une mesure politique; c'était une mesure purement, exclusivement, militaire : jamais la loi de l'état de siège n'a été autre chose, en soi, dans la pensée du législateur, qu'une mesure militaire. Il a fallu arriver à ces derniers temps, pour qu'on songeât à aller chercher dans cette loi, ce que le législateur n'y avait point mis, une mesure politique. » — *Discours* de M. Grévy à l'Assemblée Nationale le 9 août 1849, lors de la discussion du projet de loi organique sur l'état de siège (*Moniteur universel* du 10 août 1849, page 2652).

(4) *Bulletin des lois*, 1830, *Bulletin* n° 368, page 49, n° 15199.

Pareille mesure fut prise par le Gouvernement de Juillet en 1832, lors des troubles graves qui éclatèrent dans l'Ouest, à l'instigation de la duchesse de Berry. Considérant qu'il importait « d'étouffer avec rapidité, par tous les moyens que les lois fournissent, les mouvements insurrectionnels », Louis Philippe, par une ordonnance du 1er juin 1832 (1), déclara en état de siège les communes comprises dans les trois arrondissements de Laval, Château-Gontier et Vitré. Cette mesure fut ensuite étendue, par une ordonnance du 3 juin (2), aux départements de Maine-et-Loire, de la Loire-Inférieure, de la Vendée et des Deux-Sèvres.

Enfin, l'agitation ayant gagné la capitale, une ordonnance rendue le 6 juin (3) appliqua ce régime à la ville de Paris, sous prétexte que « des attroupements séditieux s'étant montrés en armes dans la capitale et leur présence ayant été signalée par des attentats contre les propriétés publiques et privées et par des assassinats, il importait de protéger, par des mesures promptes et énergiques, la sûreté publique contre le retour de semblables attentats ».

L'extension donnée par ces ordonnances au décret du 24 décembre 1811 se heurtait aux garanties constitutionnelles, ce qui souleva de violentes protestations. L'ordonnance du 6 juin notamment fut l'objet des plus vives critiques : l'on prétendit qu'en présence de la Charte du 7 août 1830, dont l'article 53 portait

(1) *Bulletin des lois*, 1832, *Bulletin* n° 161, page 661, n° 4202.
(2) *Ibid.*, n° 4203.
(3) *Ibid.*, page 662, n° 4204.

que « nul ne peut être distrait des ses juges naturels », le gouvernement n'avait pas eu le droit de prendre une mesure dont l'effet, par application de l'article 103 du décret du 24 décembre 1811, était de soumettre à la juridiction des conseils de guerre des individus étrangers à l'armée.

Saisie de la question, la Cour de Cassation, par un arrêt célèbre du 29 juin 1832 (1), décida que les lois et décrets, régissant l'état de siège antérieurement à la Charte constitutionnelle, ne subsistaient que dans celles de leurs dispositions ne lui étant pas contraires : c'était considérer comme abrogé par cette Charte l'article 103 du décret du 24 décembre 1811.

Ces controverses judiciaires avaient démontré, de la façon la plus évidente, l'intérêt considérable qu'il y avait, pour l'ordre public, à faire cesser l'incertitude au sujet des règles applicables à l'état de siège politique. Le rapport que M. de Montalivet, ministre de l'Intérieur, adressait au roi pour lui demander la levée de l'état de siège à Paris, indiquait d'ailleurs l'intention du gouvernement « de demander à la législature les moyens de répression qui peuvent lui manquer pour protéger la liberté et l'ordre public contre la révolte à main armée » (2).

Quelques mois après, le 10 décembre 1832, un projet de loi fut présenté à la Chambre des Pairs par M. Barthe, garde des Sceaux, en vue « de reviser, de modifier et de compléter la législation existante sur

(1) S , 1832, 1, 401.
(2) Voir : *Moniteur universel* du 30 juin 1832, page 1397.

l'état de siège ». S'inspirant de la discussion qui avait eu lieu en 1829, le projet Barthe, tout en maintenant pour les places de guerre les dispostions du décret du 24 décembre 1811, ne permettait d'étendre l'application de ce texte aux autres parties du territoire que dans le seul cas d'investissement effectif. « Les villes ou communes autres que les places de guerre, déclarait l'article 2 de ce projet, ne pourront être assimilées à ces places, quant à l'état de siège et à ses conséquences, que dans le cas où, se trouvant investies par des troupes ennemies ou des rebelles, elles seraient mises en état de défense (1). »

Ainsi que le déclarait son auteur dans l'exposé des motifs, cette disposition avait pour objet de prévenir l'assimilation arbitraire qui aurait pu être faite, en vertu de la loi du 10 fructidor an V, des villes ouvertes ou communes de l'intérieur aux places de guerre et postes militaires, dans le but de leur appliquer les conséquences de l'état de siège (2).

(1) *Moniteur universel* du 11 décembre 1832, pages 2118 et 2119. *Archives Parlementaires de 1787 à 1860*, 2e série (1800 à 1860), tome LXXVIII, pages 199 et s.

(2) Malgré toutes ces restrictions, le projet Barthe fut l'objet des plus violentes critiques au lendemain même du jour où il fut déposé. C'est ainsi qu'à la séance de la Chambre des Pairs du 12 décembre 1832, où s'était posée la question de savoir s'il fallait, selon l'usage, laisser à l'initiative du président la nomination de la commission chargée de l'examen de ce projet, M. le marquis de Dreux-Brézé déclarait qu'il ne doutait pas du rejet de cette loi *liberticide* et qu'il croyait être du devoir de la Chambre des Pairs de témoigner, en nommant elle-même la commission d'examen, *que les lois arbitraires et exceptionnelles viendront toujours échouer à la porte de ce palais.* — *Discours* de M. le marquis de Dreux-Brézé à la Chambre des Pairs, le 12 décembre 1832 (*Moniteur universel* du 13 décembre 1832, page 2134).

La condition d'un investissement réel, nécessaire pour qu'une ville ouverte pût être mise en état de siège, était encore plus nettement affirmée par le texte que proposa M. Allent, dans son rapport du 5 janvier 1833, au nom de la commission chargée d'examiner le projet Barthe. La nouvelle rédaction de l'article 2 portait en effet que « les villes qui ne sont point inscrites au tableau des places de guerre et des postes militaires, mais qui seront mises en état de défense contre une invasion ou une révolte à main armée, pourront être déclarées en état de siège *dans les cas d'investissement et d'attaques prévus par la loi du 10 juillet 1791 et par le décret du 24 décembre 1811* » (1).

Les discussions qui eurent lieu à la Chambre des Pairs au sujet du projet Barthe n'aboutirent à aucun résultat : l'incertitude continuait donc à subsister relativement aux règles applicables à l'état de siège politique et l'appréciation des circonstances qui pouvaient motiver l'établissement de ce régime restait ainsi abandonnée à l'arbitraire du pouvoir. C'est dans ces conditions que, sous la seconde République, un décret rendu par l'Assemblée Constituante, le 24 juin 1848, mit la ville de Paris en état de siège et conféra au général Cavaignac une sorte de dictature en lui déléguant tous les pouvoirs (2).

Ces événements amenèrent le législateur à prévoir

(1) Voir : *Moniteur universel* du 6 janvier 1833, pages 26 et s.; *Archives Parlementaires de 1787 à 1860*, 2e série (1800 à 1860), tome LXXVIII, pages 473 et s.

(2) *Bulletin des lois*, 1848, *Bulletin* n° 47, page 569, n° 503.

expressément l'état de siège politique dans la Constitution du 4 novembre 1848. Son article 106 annonça en effet qu' « une loi déterminerait les cas dans lesquels l'état de siège pourrait être déclaré et réglerait en même temps les formes et les effets de cette mesure ». La proclamation de l'état de siège politique devenait ainsi constitutionnelle.

Mais avant que la loi promise n'eût le temps d'intervenir, de graves désordres qui troublèrent Paris en juin 1849 rendirent encore une fois nécessaire l'établissement de ce régime : tel fut l'objet de la loi du 13 juin (1), qui décida même que « cette mesure pourrait être étendue par le pouvoir exécutif aux villes dans lesquelles semblables insurrections éclateraient ». En vertu de cette dernière disposition, un décret du 15 juin proclama l'état de siège dans la ville de Lyon et dans toute sa circonscription militaire (2).

Lorsque le calme fut rétabli, on songea à mettre à exécution la promesse faite par l'article 106 de la Constitution de 1848. Dans ce but, M. Dufaure, ministre de l'Intérieur, présenta à l'Assemblée Nationale, le 28 juillet 1849, un projet (3), qui devint la loi du 9 août de la même année.

Aux termes des articles 1 et 2 de cette loi, l'Assemblée Nationale pouvait seule, en principe, déclarer l'état de siège; toutefois, ce droit était exceptionnel-

(1) *Bulletin des lois*, 1849, *Bulletin* n° 168, page 549, n° 1357.
(2) *Bulletin des lois*, 1849, *Bulletin* n° 169, page 565, n° 1379.
(3) *Moniteur universel* du 2 août 1849, page 2564.

lement conféré au Président de la République, en cas de prorogation de l'Assemblée, mais il devait prendre l'avis du conseil des ministres, informer immédiatement la commission de permanence instituée par l'article 32 de la Constitution (1) et, selon la gravité des circonstances, convoquer l'Assemblée Nationale.

Sous la seconde République, le Président Louis-Napoléon usa très largement du droit que lui conférait la loi de 1849 : en dehors du décret du 2 décembre 1851, qui porta dissolution de l'Assemblée Nationale et mit en état de siège l'étendue de la première division militaire (2), une série de décrets, rendus soit avant soit après le coup d'Etat, appliquèrent cette mesure aux nombreux départements où s'étaient produits des troubles politiques (3).

Les dispositions de la loi du 9 août 1849 furent implicitement abrogées par la Constitution du 14 janvier 1852 dont l'article 12 accordait au chef de l'Etat et à

(1) Aux termes de l'article 32 § 3 de la Constitution du 4 novembre 1848, la commission de permanence était composée des membres du bureau et de vingt-cinq représentants nommés par l'Assemblée Nationale au scrutin secret et à la majorité absolue : elle avait le droit de convoquer l'Assemblée en cas d'urgence.

(2) *Bulletin des lois*, 1851, *Bulletin* n° 465, page 987, n° 3379.

(3) C'est ainsi que furent successivement déclarés en état de siège les départements suivants : *Ardèche*, Décret du 12 septembre 1851 (*Bulletin des lois*, 1851, *Bulletin* n° 444, page 531, n° 3259); *Cher* et *Nièvre*, Décret du 21 octobre 1851 (*Bulletin* n° 454, page 889, n° 3331); *Saône-et-Loire*, Décret du 5 décembre 1851 (*Bulletin* n° 467, page 1028, n° 3399); *Hérault* et *Gard*, Décret du 7 décembre 1851 (*Bulletin* n° 467, page 1029, n° 3402); *Basses-Alpes*, Décret du 9 décembre 1851 (*Bulletin* n° 469, page 1074, n° 3419); *Gers*, *Var*, *Lot* et *Lot-et-Garonne*, Décret du 10 décembre 1851 (*Bulletin* n° 469, page 1074, n° 3420); *Jura*, Décret du 17 décembre 1851 (*Bulletin* n° 475, page 1248, n° 3465).

lui seul « le droit de déclarer l'état de siège dans un ou plusieurs départements, sauf à en référer au Sénat dans le plus bref délai » (1).

Les événements de 1870 amenèrent l'application de l'état de siège politique dans des proportions inconnues jusque-là. Une quarantaine de départements (2) furent successivement soumis à ce régime par une série de décrets, dont beaucoup n'ont laissé aucune trace, n'ayant été insérés, par suite du trouble des temps, ni au *Journal officiel*, ni au *Bulletin des lois* (3).

La chute de l'Empire et la démission du gouvernement de la Défense nationale firent naître la question de savoir si le droit de déclarer l'état de siège appartenait toujours au pouvoir exécutif, conformément à l'article 12 de la Constitution du 14 janvier 1852, ou avait fait retour au pouvoir législatif, par application des dispositions de l'article 1er de la loi du 9 août 1849.

(1) Quant aux conséquences de l'état de siège, l'article 12 de la Constitution du 14 janvier 1852 se bornait à dire, dans son second paragraphe, qu'elles étaient *réglées par la loi*, ce qui confirmait sur ce point la loi du 9 août 1849.

(2) Voir : *Discours* de M. Ribière, au Sénat, le 14 mars 1878, lors de la discussion du projet de loi sur l'état de siège (*Journal officiel* du 15 mars 1878, page 2886).

(3) Parmi les décrets déclaratifs de l'état de siège en 1870, nous mentionnerons comme ayant été régulièrement insérés, ceux de :

26 juillet 1870 : départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin (*Bulletin des lois*, 1870, *Bulletin* n° 1829, page 93, n° 17943; D., 1870, 4, 75);

7 août 1870 : département de la Seine (D., 1870, 4, 75);

9 août 1870 : département de la Haute-Garonne (*Bulletin* n° 1843, page 323, n° 18017; D , 1870, 4, 78);

13 août 1870 : département du Var (*Bulletin* n° 1849, page 358, n° 18042; D., 1870, 4, 80);

13 août 1870 : arrondissements maritimes de Cherbourg, Brest,

Pour résoudre cette question, le gouvernement de M. Thiers déposait, le 7 avril 1871, un projet de loi aux termes duquel le Chef du pouvoir exécutif pouvait, à charge d'en rendre compte et d'en demander le maintien à l'Assemblée nationale, déclarer l'état de siège dans les départements autres que celui où elle siégeait. L'exposé des motifs rappelait les dispositions de la loi de 1849 sur le mode de déclaration de l'état de siège : il les considérait comme étant en vigueur et demandait d'y apporter quelques modifications, des événements récents ayant prouvé qu'il pouvait être utile, dans certains cas, de permettre au gouvernement de déclarer l'état de siège d'urgence, sous sa responsabilité, sauf la ratification de l'Assemblée, lorsqu'il apprenait que des troubles étaient imminents (1).

Conformément à la rédaction proposée par la commission chargée d'examiner ce projet (2), l'Assemblée Nationale vota la loi du 28 avril 1871 portant délégation, *pour un délai de trois mois*, au Chef du

Lorient et Rochefort (*Bulletin* n° 1849, p. 359, n° 18043 ; D., 1870, 4, 80) ;

20 août 1870 : département des Pyrénées-Orientales (*Bulletin* n° 1849, page 359, n° 18044 ; D., 1870, 4, 80) ;

22 août 1870 : départements du Cher et de la Nièvre (*Bulletin* n° 1855, page 424, n° 18081 ; D., 1870, 4, 83) ;

7 septembre 1870 : arrondissement du Havre (*Bulletin des lois*, Gouvernement de la Défense nationale, *Bulletin* n° 3, page 19, n° 27).

(1) *Projet de loi* sur l'état de siège, présenté par M. Thiers, président du Conseil, Chef du pouvoir exécutif de la République française et M. Picard, ministre de l'intérieur (*Journal officiel* du 26 avril 1871, page 773, *Annexe* n° 147).

(2) Voir : *Rapport* fait à l'Assemblée Nationale le 25 avril 1871 par M. Bertauld, au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi sur l'état de siège (*Journal officiel* du 29 avril 1871, page 820, *Annexe* n° 169).

pouvoir exécutif, du droit de déclarer l'état de siège dans les départements autres que celui où elle résidait, à charge de lui rendre compte immédiatement de la mise en état de siège et de lui en demander le maintien (1).

Il semblait donc qu'en 1871, on considérait la loi du 9 août 1849 comme ayant été remise pleinement en vigueur par le seul fait que la Constitution de 1852 avait cessé d'exister.

Lorsque le législateur de 1875 eut organisé le régime constitutionnel sur de nouvelles bases, les exigences de la loi du 9 août 1849 devenaient impossibles à observer. Le nouveau mode de représentation nationale était basé sur la dualité du Parlement : à une Assemblée unique succédaient deux Chambres qui se partageaient le pouvoir législatif. En outre, celui-ci devenait discontinu : la durée des sessions était limitée et pendant leur intervalle, il n'existait aucune commission de permanence. Enfin, au lieu d'un Président de la République nommé directement par la nation et responsable, la Constitution du 25 février 1875 instituait un Président élu par les deux Chambres réunies en Congrès, irresponsable, et pouvant, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés.

L'impossibilité de faire concorder les dispositions de la loi de 1849 avec la nouvelle organisation constitutionnelle prit une singulière importance pratique

(1) Voir : *Bulletin des lois*, 1871, *Bulletin* n° 52, page 132, n° 376.

en 1877, à la suite des incidents du 16 mai, qui amenèrent la chute du cabinet Jules Simon et la constitution du ministère de Broglie : lorsque le maréchal de Mac-Mahon eut dissous la Chambre par le décret du 25 juin, les partisans de la réaction à outrance proposaient en effet de soumettre le pays au régime de l'état de siège (1).

Or, il n'existait aucune disposition légale réglementant l'établissement de ce régime, en pareille circonstance, le cas de dissolution n'ayant pas été prévu par la loi de 1849, puisque, sous l'empire de la Constitution en vigueur à cette époque, l'Assemblée nationale ne pouvait pas être dissoute.

L'absence de réglementation concernant l'organisation de l'état de siège politique en cas de dissolution de la Chambre des députés fit craindre des abus de la part du gouvernement. Pour remédier à cette lacune, un député, M. Bardoux, déposa le 28 novembre 1877 un projet destiné à modifier celles des dispositions édictées en 1849, qui n'étaient plus en rapport avec le nouveau régime constitutionnel (2).

Ce projet devint la loi du 3 avril 1878, dont il convient de bien préciser la portée. Cette disposition n'a pas eu pour objet de remanier dans son ensemble la législation antérieure : elle s'est uniquement occupée de ce qui touchait à l'organisation de l'état de

(1) Voir : Matter, *La Dissolution des assemblées parlementaires*, page 120.

(2) *Proposition de loi sur l'état de siège* présentée par M. Bardoux, à la Chambre des députés, le 26 novembre 1877 (*Journal officiel* du 3 décembre 1877, page 8025).

siège politique, en laissant complètement de côté tout ce qui était relatif à ses effets.

Sur ce point, la pensée du législateur de 1878 ne saurait faire de doute. « *Nous laissons subsister les effets de la déclaration de l'état de siège, tels qu'ils sont déterminés par la loi de 1849*, déclarait M. Franck-Chauveau dans son rapport à la Chambre des députés. Nous avons voulu simplement combler les lacunes de cette loi et en rendre l'application possible, *en mettant celles de ses dispositions qui touchent à la constitution des pouvoirs publics en harmonie avec les institutions actuelles du pays* (1).» On ne saurait définir en termes plus précis la véritable portée de la loi du 3 avril 1878.

(1) *Rapport* fait à la Chambre des députés le 5 février 1878, par M. Franck-Chauveau, au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi de M. Bardoux sur l'état de siège (*Journal officiel* du 16 février 1878, page 1627).

CHAPITRE II

Les Circonstances exceptionnelles pouvant motiver l'état de siège politique

Si l'on veut conserver à l'état de siège politique toute son efficacité, il faut lui donner un caractère exceptionnel et ne permettre l'application de ce régime que dans les cas d'extrême gravité.

La définition de ces cas est sans intérêt quand les Chambres sont réunies : comme elles seules peuvent proclamer l'état de siège, elles apprécieront souverainement la gravité des circonstances; mais elle a une grande importance quand cette déclaration dépend du gouvernement en l'absence des Chambres.

Le projet de loi déposé par M. Dufaure le 28 juillet 1849 portait : « l'état de siège ne peut être déclaré qu'*en cas de guerre ou d'insurrection* » (1). On avait pu constater, quelque temps auparavant, lors des troubles de juin, l'efficacité de cette mesure pour la répression

(1) La même expression est employée par la Constitution prussienne du 31 janvier 1850 qui permet, par son article 111, la suspension momentanée des garanties constitutionnelles, dans les localités où cette mesure paraît nécessaire, *en cas de guerre ou d'insurrection* (Dareste, *les Constitutions modernes*, 2e édition, tome Ier, page 200).

de l'émeute : aussi voulait-on permettre son établissement lorsque l'ordre public pourrait être troublé (1). Toutes les formes dans lesquelles la société et le gouvernement de la République étaient mis en péril constituaient l'insurrection contre la loi : la sédition, la rébellion, les rassemblements armés, les attroupements tumultueux, le refus d'obéissance à la force publique, la dévastation des propriétés publiques et privées pouvaient, au dire des promoteurs de la loi de 1849, permettre la déclaration de l'état de siège politique (2).

Lors de la discussion qui eut lieu à l'Assemblée Nationale, M. Dufaure, résumant toutes ces circonstances, disait : « Il y a des cas dans lesquels les troubles intérieurs peuvent être assimilés à un investissement de l'ennemi : quand la guerre civile est allumée ou va s'allumer, il est possible de faire pour une commune, pour un département, ce que le commandant de place fait pour la ville que le Gouvernement lui a donné mission de défendre contre l'ennemi, c'est-à-dire, la déclarer en état de siège » (3).

La commission nommée par l'Assemblée Nationale pour examiner le projet Dufaure marqua plus d'hésitation : elle estima que le mot « insurrection », n'étant

(1) Voir : *Exposé des motifs* et *projet de loi*, présenté par M. Dufaure, ministre de l'Intérieur, à l'Assemblée Nationale, le 28 juillet 1849 (*Moniteur Universel* du 2 août 1849, page 2564).

(2) Voir : *Rapport* fait au Président de la République, le 18 juillet 1849, par M. Boudet, au nom de la section de législation du Conseil d'Etat (*Moniteur Universel* du 8 août 1849, page 2619).

(3) *Discours* de M. Dufaure à l'Assemblée Nationale, à la séance du 9 août 1849 (*Moniteur universel* du 10 août 1849, page 2652).

pas encore entré dans le langage législatif, aurait pu, en raison de son sens équivoque, devenir la source de sérieuses difficultés.

Convenait-il de l'étendre aux mouvements tumultueux pouvant se produire dans les grandes villes, à l'occasion de la fixation du salaire des ouvriers, lorsque ces manifestations ne dépassaient point les limites d'une protestation agitée ? Si regrettables que fussent de tels désordres, l'état de siège appliqué à cette situation aurait été absolument hors de proportions avec la gravité du péril social.

Fallait-il au contraire restreindre le caractère insurrectionnel à une révolte à main armée se manifestant par une agression sanglante ? Cette interprétation n'allait pas sans de graves inconvénients, car il était bien préférable de pouvoir empêcher une lutte homicide par la promptitude et l'énergie des résolutions, que d'avoir à la réprimer par la force des armes (1).

Pour trancher la difficulté, l'Assemblée Nationale adopta une formule susceptible de la plus large interprétation : l'article 1er de la loi du 9 août 1849 décida la possibilité de déclarer l'état de siège « *en cas de péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure* ».

Le projet de loi déposé par M. Bardoux le 26 novembre 1877 se référait *implicitement* aux termes de cet article (2). Mais la commission de la Chambre des

(1) Voir : *Rapport* fait par M. Fourtanier à l'Assemblée Nationale, le 7 août 1849 (*Moniteur universel* du 11 août 1849, page 2680).

(2) Voir : *Proposition de loi* présentée par M. Bardoux, à la Chambre des députés, le 26 novembre 1877 (*Journal officiel* du 3 décembre 1877, page 8025).

députés jugea cette formule trop vague et proposa de limiter l'état de siège aux cas de *péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée* (1).

Adoptée sans discussion par la Chambre, cette disposition fut vivement combattue au Sénat : on fit observer que l'état de siège ne devait pas être une mesure exclusivement répressive et ne serait pleinement efficace que s'il pouvait prévenir l'explosion de l'émeute et l'effusion du sang.

Aussi la commission sénatoriale se rallia-t-elle à l'opinion de M. Bardoux et proposa-t-elle le maintien de l'article 1er de la loi du 9 août 1849, les déclarations arbitraires de l'état de siège, que l'on paraissait redouter en raison des termes très généraux employés par cette loi, n'étant pas à craindre : d'une part, le Président de la République ne pouvait, aux termes mêmes du projet, recourir à cette mesure qu'après avis du conseil des ministres, dont la responsabilité aurait été gravement engagée en cas d'abus ; d'autre part, le décret déclaratif ayant un caractère essentiellement provisoire et devant être soumis au contrôle immédiat du Parlement, on ne concevait pas le Président de la République proclamant l'état de siège d'une façon arbitraire, lorsque dès le lendemain cette mesure devait être jugée par les Chambres (2).

Lors de la discussion publique, la formule adoptée

(1) *Rapport* fait à la Chambre des députés, le 5 février 1878, par M. Franck Chauveau (*Journal officiel* du 16 février 1878, page 1626).

(2) *Rapport* fait au Sénat par M. Delsol, le 9 mars 1878 (*Journal officiel* du 15 mars 1878, page 2900).

par la Chambre fut également combattue par divers sénateurs : on prétendit notamment qu'il était dangereux d'entraver, par une formule trop étroite, l'initiative du Gouvernement et qu'il fallait au contraire lui laisser toute latitude pour agir suivant les éventualités qui se produiraient (1).

On ajoutait encore que l'emploi du mot « insurrection » était absolument inutile, dans l'impossibilité où l'on était d'en donner une définition exacte. L'exemple du passé, disait-on, aurait dû suffire : certains événements n'avaient-ils pas prouvé l'impuissance absolue de l'état de siège, lorsqu'il était proclamé trop tardivement, puisque, lors des journées de juin 1848, cette mesure énergique n'étant pas intervenue en temps opportun, ce retard « avait coûté à la France plus de généraux que les plus grandes batailles de l'Empire » (2) ?

Malgré les arguments ainsi invoqués, la rédaction admise par la Chambre des députés fut également adoptée au Sénat et devint l'article 1er de la loi du 3 avril 1878 ainsi conçu : « l'état de siège ne peut être déclaré *qu'en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée* ».

Cette formule nous paraît avoir satisfait aux nécessités pratiques : d'une part, donner au gouvernement une latitude suffisante pour la sauvegarde

(1) Voir : *Discours* de M. Lucien Brun au Sénat, le 14 mars 1878 (*Journal officiel* du 15 mars 1878, page 2893).

(2) *Discours* de M. Delsol au Sénat, le 15 mars 1878 (*Journal officiel* du 16 mars 1878, page 2941).

de l'ordre public et d'autre part, empêcher les déclarations abusives et arbitraires de l'état de siège.

En dehors d'une guerre étrangère, où l'imminence du danger pour la sûreté de l'Etat ne saurait être contestée, l'insurrection à main armée est la seule circonstance où la déclaration de l'état de siège soit réellement indispensable à la sécurité publique. Lorsqu'une insurrection se borne à des rassemblements tumultueux, il n'y a pas besoin d'y recourir : c'est seulement dans le cas où les troubles revêtent un caractère d'extrême gravité, qu'il y a lieu de reconnaître à l'autorité militaire des droits aussi exorbitants que ceux résultant pour elle de la déclaration de l'état de siège. La loi de 1878 s'est d'ailleurs bornée en cela à consacrer les précédents historiques, car la plupart des lois et décrets ayant ordonné cette mesure au cours de notre histoire, ne sont intervenus que dans des circonstances où l'insurrection à main armée menaçait la sécurité publique.

D'autre part, la rédaction adoptée par le législateur de 1878 a le mérite de prévenir toute proclamation arbitraire de l'état de siège : elle réalise, à ce point de vue, un incontestable progrès sur la législation antérieure. Quoi de plus vague en effet que l'expression « *péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure* » employée par la loi du 9 août 1849 ! Permettre en ces termes l'établissement de l'état de siège, n'était-ce pas exposer la responsabilité gouvernementale à un véritable danger ? En présence de termes aussi vagues, la nécessité de cette mesure, et,

par suite, le droit du Gouvernement d'y recourir, pourraient toujours être discutés.

Ce danger ne semble plus à craindre aujourd'hui : l'imminence du péril étant limitée à la guerre étrangère ou à l'insurrection à main armée, il n'y a plus d'erreur ou d'équivoque possibles, puisqu'il s'agit de la constatation de deux faits matériels qui tombent sous les sens.

Les principes posés par l'article 1er de la loi du 3 avril 1878 furent, pour la première fois, appliqués par le décret du 2 août 1914, qui, en raison du péril imminent *résultant d'une guerre étrangère*, proclama l'état de siège politique dans l'ensemble du territoire et les trois départements de l'Algérie.

Les dispositions de ce décret se justifiaient par la nécessité de concentrer tous les pouvoirs entre les mains de l'autorité militaire, non seulement dans la zone frontière, mais dans la totalité du pays. La mise de nos armées sur le pied de guerre et plus tard l'entretien des effectifs exigeaient en effet la réunion sur tous les points de la France de nombreux détachements d'hommes appelés sous les drapeaux. Pour assurer le maintien de l'ordre dans ces conditions, il paraissait indispensable de conférer à l'autorité militaire les pouvoirs les plus étendus. Enfin, l'éventualité d'événements imprévus rendait également cette mesure nécessaire dans les trois départements de l'Algérie.

Telles furent, d'ailleurs, les raisons invoquées, tant par le ministre de la Guerre, dans son rapport au

Président de la République (1), que par MM. Bienvenu-Martin et Henry Chéron, l'un dans l'exposé des motifs, l'autre dans son rapport au nom de la commission de l'armée, lors du dépôt sur le bureau du Sénat du projet de loi portant ratification du décret du 2 août (2).

(1) *Journal officiel* du 3 août 1914, page 7083.
(2) Voir : *Journal officiel*, Sénat, session extraordinaire de 1914, *Débats parlementaires*, séance du 4 août 1914, pages 1306 et 1307.

CHAPITRE III

La Déclaration de l'état de siège politique.

Le législateur ne s'est pas borné à énumérer, d'une façon limitative, les circonstances exceptionnelles pouvant motiver l'état de siège : il a précisé avec soin les conditions et les formes dans lesquelles il entendait attribuer aux différents pouvoirs publics la faculté de suspendre temporairement le droit commun.

D'après le système consacré par la loi du 3 avril 1878, un acte de l'autorité législative est en principe indispensable pour établir l'état de siège politique : dans certains cas seulement, le pouvoir exécutif, dans la personne du chef de l'Etat ou de quelques-uns de ses délégués, peut recourir à cette mesure, mais celle-ci est essentiellement provisoire et ne peut devenir définitive qu'après ratification des Chambres.

Le caractère restrictif des dispositions concernant l'état de siège se manifeste également, nous le verrons, dans les exigences de la loi relativement à la désignation des lieux auxquels il s'applique et à la fixation de sa durée.

SECTION I

Les Prérogatives du pouvoir législatif.

Le droit d'intervention du législateur relativement à la déclaration de l'état de siège peut se manifester, soit directement, lorsqu'il établit lui-même ce régime exceptionnel, soit indirectement, lorsqu'il exerce son contrôle à l'égard de la même mesure prise par le pouvoir exécutif dans les cas prévus par la loi.

§ Ier. — La Déclaration de l'état de siège politique par le pouvoir législatif.

En 1849, on marqua quelques hésitations à reconnaître, d'une façon absolue, au pouvoir législatif le droit de déclarer l'état de siège.

C'est ainsi que le projet présenté par M. Dufaure proposait de décider que l'Assemblée Nationale pourrait seule déclarer l'état de siège, mais *sur la proposition du Président de la République* (1). Ses attributions constitutionnelles, disait-on, lui donnaient le droit, comme sa responsabilité lui imposait le devoir, d'en prendre l'initiative : chargé par la Constitution

(1) *Projet de loi* sur l'état de siège, présenté à l'Assemblée Nationale, le 28 juillet 1849, par M. Dufaure, ministre de l'Intérieur (*Moniteur universel* du 2 août 1849, page 2565).

de surveiller et d'assurer l'exécution des lois, le Président devait aussi juger si elles étaient méconnues et s'il était nécessaire, pour sauvegarder la sûreté de l'Etat, de recourir à des moyens extraordinaires. Du reste, l'Assemblée Nationale elle-même, avant de se prononcer sur une mesure qui avait pour effet de suspendre l'empire des lois, ne pouvait être utilement renseignée que par les indications du Président de la République (1).

On entendait donc assigner respectivement à l'Assemblée et au chef de l'Etat des pouvoirs spéciaux, en conférant à la première le droit exclusif de déclarer l'état de siège et au second celui d'en faire la proposition.

Ce système ne fut pas admis par la commission de l'Assemblée, qui voulait maintenir sans restriction le droit d'initiative appartenant à chaque député. Sans doute, faisait remarquer le rapporteur, ce sera le gouvernement qui, dans la plupart des cas, viendra réclamer la proclamation de l'état de siège. Mais il pourrait se présenter des circonstances où une énergique impulsion donnée par l'Assemblée deviendrait indispensable pour triompher des hésitations du pouvoir exécutif. En outre, l'état de siège déclaré sur la proposition d'un représentant du peuple emprunterait à ce fait, disait-on, une force et une autorité morale qu'une telle mesure ne saurait avoir,

(1) Voir : *Rapport* fait au Président de la République, le 18 juillet 1849, par M. Boudet, au nom de la section de législation du Conseil d'État (*Moniteur universel* du 8 août 1849, page 2619).

si elle était intervenue à la demande du Président de la République (1).

Sous l'influence de ces considérations, la loi du 9 août 1849, dans son article 2, avait décidé que l'*Assemblée Nationale* pourrait *seule* en principe déclarer l'état de siège.

La Constitution du 25 février 1875 ayant substitué, à une Assemblée unique, deux Chambres se partageant le pouvoir législatif, cette disposition avait besoin d'être modifiée, sinon dans son principe, du moins dans sa rédaction : ce fut l'objet de l'article 1er § 2 de la loi du 3 avril 1878, aux termes duquel « *une loi peut seule déclarer l'état de siège* ».

L'attribution à la puissance législative du droit de le proclamer se justifie aisément : ce régime portant de graves atteintes aux droits primordiaux des citoyens, n'est-il pas absolument juste que la suspension de ces garanties essentielles ne puisse émaner que de la souveraineté nationale ? C'est d'ailleurs au législateur seul qu'appartient, *en définitive*, le droit de déclarer l'état de siège politique, puisque, dans toutes les circonstances où il est permis au Gouvernement de recourir à cette mesure, la ratification parlementaire sera, nous le verrons, toujours indispensable.

Lorsque la loi qui a déclaré l'état de siège politique est devenue définitive par l'adoption d'un texte commun à la Chambre et au Sénat, le pouvoir exécutif peut cependant intervenir : le Président de la Répu-

(1) Voir : *Rapport* fait par M. Fourtanier à l'Assemblée Nationale, le 7 août 1849 (*Moniteur universel* du 11 août 1849, page 2680).

blique a en effet le droit, aux termes de l'article 7 § 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, dans le délai fixé pour la promulgation (1), de demander aux Chambres, par un message motivé, une *nouvelle délibération qui ne peut être refusée.*

En fait, la garantie résultant de cette disposition semble bien illusoire : en cas de seconde discussion sur la demande du Président de la République, il y aurait grande chance que le Parlement persistât dans son premier vote : l'esprit de parti ou la seule réaction contre l'exécutif suffirait à assurer ce résultat.

§ II. — La Ratification parlementaire de l'état de siège politique

Lorsqu'en raison de son absence momentanée, le pouvoir législatif n'a pu statuer sur l'établissement même de l'état de siège, son intervention se manifeste, en ce cas, sous forme d'approbation ou de blâme à l'égard de la décision du chef de l'État.

Ainsi que nous le verrons, le Président de la République a en effet le droit, aux termes des articles 1 et 2 de la loi de 1878, de déclarer l'état de siège, en cas d'ajournement des Chambres ou de dissolution de la Chambre des députés. Or, cette mesure, même régulièrement décrétée, a un caractère essentiellement

(1) Aux termes de l'article 7 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, ce délai est de *trois jours* pour les lois dont la promulgation par un vote exprès dans l'une et l'autre Chambre, aura été déclarée urgente, ce qui sera évidemment le cas pour une loi déclarative de l'état de siège.

provisoire et doit être soumise à la ratification du Parlement.

La nécessité de cette ratification parlementaire est édictée par l'article 5 de la loi de 1878 aux termes duquel : « *Dans les cas prévus par les articles 2 et 3, les Chambres, dès qu'elles sont réunies, maintiennent ou lèvent l'état de siège* » (1).

Le projet primitivement admis par la Chambre des députés présentait une rédaction un peu différente : il portait en effet : « les Chambres, dès qu'elles sont réunies, se saisissent, *avant toute proposition*, de la déclaration de l'état de siège et statuent sans délai ».

La commission du Sénat fit observer qu'il était inutile de fixer d'avance l'ordre dans lequel serait examinée cette question, les Chambres étant toujours maîtresses de leur ordre du jour et l'indication d'une priorité de discussion ne devant dès lors servir absolument à rien.

Comme il s'agissait d'une simple qnestion de forme, ne touchant pas au fond même des choses, la rédaction proposée par le Sénat fut adoptée sans discussion, lors du retour du projet de loi à la Chambre des députés (2).

Il convient de remarquer que les expressions de l'article 5 de la loi du 3 avril 1878 « les Chambres maintiennent ou lèvent l'état de siège » sont pleines

(1) La loi du 9 août 1849 contenait une disposition identique : « L'Assemblée Nationale, portait l'article 3 § 4, dès qu'elle est réunie, maintient ou lève l'état de siège ».

(2) Voir : *Second rapport* fait par M. Franck-Chauveau à la Chambre des députés, le 1er avril 1878 (*Journal officiel* du 27 avril 1878, page 1472).

de conséquences, car elles supposent qu'il a existé.

Le Parlement le maintient-il ? L'état de siège continue et ses effets sont valables, qu'ils aient eu lieu avant ou après le vote des Chambres : suspension de journaux, confiscations, expulsions ont été et seront régulières.

Les Chambres au contraire lèvent-elles l'état de siège? Elles ne l'abrogent que pour l'avenir et non pour le passé : la mesure prononcée régulièrement par le Président de la République a eu une existence légale quoique provisoire; c'est ce qu'entend exprimer l'article 5 de la loi de 1878 par l'expression « les Chambres lèvent l'état de siège » : ainsi, tous les actes administratifs et judiciaires intervenus en l'absence du Parlement sont valables.

Mais que décider si l'état de siège avait été illégalement ordonné par le chef de l'Etat, par exemple pendant une dissolution de la Chambre et hors le cas de guerre étrangère, et si le Parlement, lors de sa réunion, approuvait cette mesure?

On a soutenu que les Chambres ratifient par là même et rétroactivement l'état de siège proclamé en leur absence, leur vote constituant un bill d'indemnité validant toutes les mesures prises en exécution du décret déclaratif (1).

Cette opinion nous paraît erronée, car elle se heurte aux principes les plus certains de notre droit. Le décret d'état de siège intervenu dans ces conditions est

(1) Th. Reinach, *De l'état de siège et des institutions de salut public à Rome, en France et dans les législations étrangères* (Thèse, Paris, 1885), page 137 *in fine*.

illégal et dès lors inexistant : les mesures d'exécution ont été prises sans droit et n'ont aucune validité. Les Chambres ne peuvent pas ratifier ce qui n'existe pas ; il serait d'ailleurs contraire à leur devoir de confirmer ce qui est illégal. Elles ne peuvent pas davantage donner une valeur rétroactive à la mesure prise par le gouvernement, car il est de principe que les lois n'ont pas d'effet rétroactif.

Une question plus délicate peut se poser à propos des procédures entamées devant un conseil de guerre pendant un état de siège régulièrement ordonné par le Président de la République.

Si le Parlement le ratifie, les procédures suivront leur cours. Mais que deviendront-elles, si les Chambres lèvent cette mesure ?

L'article 13 de la loi du 9 août 1849 implicitement maintenu par l'article 6 de la loi de 1878 dispose qu' « après la levée de l'état de siège, les tribunaux militaires continuent de connaître des crimes et délits dont la poursuite leur avait été déférée ». Or, nous l'avons indiqué, le Parlement *lève* l'état de siège, il ne l'annule pas : les tribunaux militaires resteront donc saisis.

Sans doute, les Chambres pourront voter une clause spéciale de dessaisissement, mais il est nécessaire qu'elles soient d'accord ; si l'état de siège est levé de plein droit par leur dissentiment, conformément au paragraphe final de l'article 5, une telle clause sera difficilement votée.

§ III. — Le Fonctionnement du pouvoir législatif après la déclaration de l'état de siège politique.

D'après le système consacré par la loi de 1878, la ratification du décret déclaratif de l'état de siège peut mettre fin au rôle du Parlement en ce qui concerne ce régime exceptionnel : en effet, après la réunion mentionnée par l'article 5, les Chambres sont libres de se proroger elles-mêmes ; d'autre part, le chef de l'État peut user du droit de clore leur session.

En 1914, la déclaration de l'état de siège politique, ratifiée par le Parlement dans la séance du 4 août, a été suivie d'un ajournement décidé par les Chambres, qui maintenaient ainsi la session ouverte, en laissant à leurs présidents respectifs le soin de les convoquer, le cas échéant (1). Peu de temps après, un décret du Président de la République, signé à Bordeaux le 3 septembre (2), porta clôture de la session extraordinaire de 1914 (3).

Dans son rapport au chef de l'État, le président du Conseil prétendait justifier cette mesure par l'impossibilité d'assurer le fonctionnement de la représentation nationale, en raison de l'appel sous les

(1) Voir : *Journal officiel*, Chambre des députés, session extraordinaire de 1914, *Débats parlementaires*, séance du 4 août 1914, page 3117. — Sénat, *Ibid.*, page 1312.

(2) *Journal officiel* du 4 septembre 1914, page 7853.

(3) Le texte du décret, tel qu'il est inséré au *Journal officiel* du 4 septembre, porte « session ordinaire ». Mais un erratum rectificatif paru dans le *Journal officiel* du 9 septembre suivant (page 7873) indique qu'il faut lire « session extraordinaire ».

armes d'un grand nombre de parlementaires (1).

Quelle que soit la valeur du motif ainsi invoqué, il n'en reste pas moins vrai que le décret de clôture du 3 septembre 1914 a suspendu, pendant des mois, la vie et le contrôle du Parlement : ce n'est en effet que le 12 décembre suivant, qu'un décret du Président de la République, convoquant à nouveau les Chambres en session extraordinaire, a permis à la représentation nationale de reprendre l'exercice de ses attributions constitutionnelles (2).

Une suspension aussi prolongée du pouvoir législatif dans de telles circonstances apparaît comme une mesure fort critiquable. Il semblerait rationnel que la session parlementaire qui, nous le verrons, aurait dû s'ouvrir *de plein droit* le 4 août, en raison même de l'application de l'article 3 de la loi de 1878,

(1) « Dans les graves circonstances que le pays traverse, déclarait M. Viviani, le gouvernement aurait désiré se retrouver au contact d'un Parlement qui lui a spontanément et unanimement accordé sa confiance, lors de sa dernière séance. Il aurait puisé dans cette confiance renouvelée plus de force encore, mais les nécessités qui nous pressent et qui s'accumulent chaque jour nous enlèvent la possibilité d'une réunion. D'autre part, un grand nombre de parlementaires, répondant à l'appel de l'autorité militaire, ont rejoint leur armée, soit comme soldats, soit comme gradés, et dans la hâte de la convocation avec le court délai qui la séparait de la séance, ils ne pourraient ni ne voudraient quitter les rangs, et c'est forcément devant une représentation nationale, amputée d'une grande partie de ses membres, que le Gouvernement se présenterait ; enfin, nous sommes contraints, par la force supérieure d'événements qui se succèdent si rapidement, de transporter momentanément la résidence du Gouvernement dans une autre ville afin d'intensifier et de développer la résistance du pays. » — *Rapport* du président du Conseil des ministres au Président de la République (*Journal officiel* du 4 septembre 1914, page 7853).

(2) Décret du 12 décembre 1914 portant convocation des Chambres en session extraordinaire pour le mardi 22 décembre suivant. (*Journal officiel* du 13 décembre 1914, page 9129).

par le seul fait de l'existence du décret déclaratif de l'état de siège — *et sans qu'une convocation du Président de la République ait été nécessaire* — n'aurait pas dû pouvoir être close par lui, comme elle l'a été par le décret du 3 septembre.

Il est dangereux, dans tous les cas, que le pouvoir exécutif porte seul la responsabilité d'une situation assez grave pour avoir motivé une mesure telle que la déclaration de l'état de siège.

Dans une République, où il semble que le Parlement soit tout, il est vraiment paradoxal qu'il puisse être complètement effacé aux heures difficiles, où sa présence serait le plus nécessaire : n'y a-t-il pas, en effet, des mesures hardies devant lesquelles reculerait un gouvernement livré à lui-même et que seuls oseraient prendre les représentants du pays ? En outre, n'est-il pas périlleux d'exposer ainsi, par la suppression de tout contrôle parlementaire, les gouvernants aux tentations de la toute puissance ?

Pour toutes ces raisons, il semble indispensable que, durant l'état de siège, le pouvoir exécutif, sous peine d'être réduit à l'impuissance ou poussé à la dictature, doive avoir constamment à ses côtés le pouvoir législatif.

Du reste, le rapporteur de la loi de 1878 au Sénat, en même temps qu'il affirmait la nécessité de rendre toujours obligatoire la réunion des Chambres, en cas de déclaration de l'état de siège par le Président de la République, ajoutait, avec juste raison, que « leur présence ne pourra que fortifier l'action du

Gouvernement, si le péril n'a point disparu » (1).

Au surplus, n'y aurait-il pas lieu de tenter une réforme sur ce point ?

On a prétendu récemment qu'il conviendrait d'organiser la permanence du pouvoir législatif pendant toute la durée de l'état de siège, le Parlement devant continuer à siéger, afin d'exercer, dans toute sa plénitude, un contrôle que la gravité des événements lui commandait de faire plus rigoureux qu'en temps ordinaire (2).

Ce système pourrait invoquer en sa faveur les précédents historiques. C'est ainsi que lors des insurrections de juin 1848, l'Assemblée Nationale, en même temps qu'elle déclarait Paris en état de siège et déléguait au général Cavaignac tous les pouvoirs exécutifs, décidait également, par le décret du 24 juin, *qu'elle se maintenait en permanence.*

Sous l'empire de la Constitution du 4 novembre 1848, il existait la commission de permanence, instituée par l'article 32 : lorsque le Président de la République déclarait l'état de siège en cas de prorogation de l'Assemblée Nationale, cette commission devait, aux termes de l'article 3 de la loi de 1849, être immédiatement informée de cette mesure, dont elle pouvait contrôler l'exécution, jusqu'à ce que l'Assemblée tout entière eût repris ses séances.

(1) *Rapport* fait au Sénat, par M. Delsol, le 9 mars 1878 (*Journal officiel* du 15 mars 1878, page 2901).

(2) *Rapport* fait par M. Paul Meunier, au nom de la Commission de législation civile et criminelle. (*Journal officiel*, Chambre des députés, session extraordinaire de 1915, *Documents parlementaires*, annexe au procès-verbal de la séance du 15 octobre 1915, n° 1359).

La Constitution de 1875 admit au contraire la discontinuité du pouvoir législatif, la permanence des Assemblées, disait-on, « étant mauvaise, et pour le gouvernement qu'elle énerve par de perpétuels débats ouverts sur les moindres sujets, et pour les Chambres elles-mêmes, qu'elle discrédite en excitant outre mesure les discussions et les rivalités parlementaires »(1).

A diverses reprises on a proposé d'organiser, dans certaines circonstances graves, spécialement en temps de guerre, la permanence du pouvoir législatif.

Suivant le projet Pierre, au lieu de laisser en session le Parlement privé d'une partie de ses membres par suite de la mobilisation, la Chambre des députés et le Sénat auraient délégué le pouvoir législatif à deux commissions permanentes (2) : celles-ci, composées d'un certain nombre de députés et sénateurs, dégagés de toutes obligations militaires, auraient eu pour mission d'assurer le fonctionnement de la représentation nationale dans les mêmes conditions que le Parlement au complet (3).

(1) Lefebvre, *Les Origines et l'esprit de la Constitution de 1875*, page 171.

(2) Voir : Pierre, *Du pouvoir législatif en cas de guerre*, pages 15 et suivantes.

(3) D'après l'article 5 du projet Pierre, la commission de permanence du Sénat aurait été composée de 153 membres (17 par bureau) et celle de la Chambre des députés de 286 membres (26 par bureau), ce qui représentait environ la moitié de chaque Assemblée.

La proposition de loi sur le fonctionnement parlementaire en temps de guerre, présentée au Sénat par M. Fabre, le 12 mars 1895, réduisait, au contraire, le nombre des membres des deux commissions de permanence de la Chambre et du Sénat à 1/6 du nombre légal des membres composant chaque Assemblée. — Voir : *Journal officiel*, Sénat, session ordinaire de 1895, *Documents parlementaires*, page 108, annexe n° 40.

Dans la proposition de résolution tendant à reviser les lois constitutionnelles en vue d'organiser le pouvoir législatif en temps de guerre, présentée à la Chambre des députés le 14 février 1895 par MM. Gauthier de Clagny, Argeliès, Brincard et Marcel Habert, l'exercice de ce pouvoir était attribué, en ce cas, à une assemblée unique composée de cinquante membres (dont trente élus par la Chambre des députés et vingt par le Sénat) qui aurait pris le nom de « Comité législatif de défense nationale » (1).

Ces différents projets, en remplaçant ainsi la *représentation directe* instituée par la Constitution de 1875 par un système de gouvernement *par délégation*, tendaient à organiser, en définitive, une sorte de *droit constitutionnel des périodes de crises*.

Sans doute, en temps normal, le régime parlementaire peut se concevoir avec des assemblées périodiques; mais, dans les moments de troubles, la permanence du pouvoir législatif devrait être la règle.

Dans ces conditions, ne conviendrait-il pas d'admettre que le concours du Parlement, indispensable aux termes mêmes de la loi de 1878, pour établir définitivement l'état de siège, devrait continuer à subsister sans interruption pendant toute la durée de ce régime ? Le maintien en session des Chambres leur permettrait ainsi de contrôler l'usage fait par le pouvoir exécutif des prérogatives extraordinaires à

(1) Voir : *Journal officiel*, Chambre des députés, session ordinaire de 1895, *Documents parlementaires*, page 207.

lui conférées par la déclaration de l'état de siège.

Toutefois, on pourrait laisser au Parlement un certain pouvoir d'appréciation et notamment la faculté de s'ajourner lui-même, s'il estimait la situation suffisamment modifiée pour permettre sa séparation. Mais il conviendrait, en tout cas, en revisant, le cas échéant, les lois constitutionnelles, d'enlever au Président de la République la faculté de prononcer, au cours de l'état de siège, la clôture de la session parlementaire, comme cela s'est produit en 1914.

La distinction que nous préconisons revêt dans la pratique une importance incontestable. Le simple ajournement décidé par les Chambres elles-mêmes maintient en effet la session ouverte et laisse à leurs présidents respectifs le droit de les convoquer.

Au contraire, le décret de clôture émané du Président de la République est un acte par lequel il signifie au Parlement l'ordre de se séparer, estimant ses délibérations désormais sans objet : à la différence du simple ajournement, il produit ce résultat d'une extrême gravité, que les séances ne peuvent plus être reprises que sur une convocation du chef de l'Etat (1).

Le décret de clôture apparaît, dans ces conditions, comme un veto gouvernemental susceptible de paralyser les actes du pouvoir législatif : on comprend, dès lors, quel trouble peut jeter dans une

(1) Voir : Reynaud, *De la clôture de la session parlementaire et de son influence sur l'œuvre législative* (Thèse, Aix, 1909), pages 22 et s.

nation un tel arrêt de la vie politique, surtout dans des circonstances assez graves pour avoir rendu nécessaire une mesure telle que la déclaration de l'état de siège politique.

SECTION II

Les Droits du pouvoir exécutif.

Il peut arriver qu'un péril soudain et imprévu menace l'ordre public, soit pendant l'absence momentanée de la représentation nationale, soit dans certains territoires éloignés de la métropole. Il était dangereux, dans de telles circonstances, d'exiger et d'attendre, pour parer au danger, la réunion du Parlement. Aussi le législateur a-t-il, dans ces différents cas, accordé au pouvoir exécutif, dans la personne soit du Président de la République, soit des gouverneurs de l'Algérie et des colonies, le droit de déclarer l'état de siège.

Les exceptions au principe posé par l'article 1er de la loi du 3 avril 1878, à savoir qu'une loi seule peut établir ce régime exceptionnel, ont pour raison d'être, les unes, *la discontinuité du pouvoir législatif* résultant, soit de l'ajournement des Chambres, soit de la dissolution de la Chambre des députés ; les autres, *l'éloignement de certains territoires*, tels que l'Algérie et les colonies.

La plupart de ces exceptions avaient été consacrées par la loi du 9 août 1849. Lors de sa discussion à l'Assemblée Nationale, on avait même proposé un amendement aux termes duquel, en cas de communications interrompues par la guerre ou par l'insurrection, entre le Gouvernement et les autorités d'un département, la déclaration de l'état de siège aurait pu y être faite par le commandant de la division militaire, de concert avec le préfet; dans ce cas, le Conseil général se serait assemblé immédiatement et de plein droit et aurait décidé si l'état de siège devait être maintenu ou levé. Cet amendement fut écarté sans discussion (1).

§ Ier. — Déclaration de l'état de siège politique par le Président de la République.

A cet égard, le législateur a distingué deux cas très différents : le premier, prévu par l'article 2 de la loi de 1878, suppose que les Chambres sont simplement *ajournées*, par suite de la prorogation des séances ou de la clôture de la session ; le second, plus grave, fait l'objet de l'article 3, et se présente lorsque la Chambre des députés étant dissoute, il est impossible de réunir le Parlement pour appeler son contrôle immédiat sur la déclaration de l'état de siège.

(1) Voir : *Amendement* déposé par MM. de Montigny et de Riancey, le 9 août 1849 (*Moniteur universel* du 10 août 1849, page 2650).

1. — Ajournement des Chambres

L'absence du pouvoir législatif avait été prévue dans la plupart des textes relatifs à l'état de siège, la permanence des Assemblées ayant rarement existé, tout au moins d'une façon complète, dans notre régime parlementaire.

Lorsque fut votée la loi organique de 1849, la Constitution du 4 novembre 1848 était alors en vigueur : l'Assemblée Nationale pouvait se proroger elle-même, mais en laissant toutefois à une commission, dite de permanence, le soin de la représenter.

Quand l'Assemblée était prorogée et qu'il se produisait des événements graves, le Président de la République était autorisé, par l'article 3 de la loi de 1849, à pourvoir à l'urgence de la situation, en déclarant l'état de siège, après avis du Conseil des ministres, qui devait toujours être consulté. Lorsqu'il avait eu recours à cette mesure exceptionnelle, il devait immédiatement convoquer l'Assemblée Nationale, pour qu'elle pût apprécier la gravité des circonstances et concourir à la défense de l'État.

Toutefois, si l'insurrection ne s'était montrée que sur un point du territoire et si elle n'était pas de nature à inspirer des craintes sérieuses au Gouvernement, le Président de la République pouvait se borner à informer de la déclaration de l'état de siège la commission permanente instituée par l'article 32 :

celle-ci appréciait alors l'utilité d'une convocation de l'Assemblée Nationale (1).

Sous l'empire de la Constitution de 1875, ces dispositions étaient inapplicables. Le fonctionnement de la commission de permanence était la contrepartie du pouvoir donné au chef de l'État en cas de prorogation de l'Assemblée : les libertés du pays trouvaient une garantie dans la présence de cette commission et dans le droit qui lui appartenait de convoquer les représentants de la Nation, pour qu'ils puissent statuer, en dernier ressort, sur le maintien ou la levée de l'état de siège. Or, aucune commission de ce genre n'existait avec la nouvelle organisation constitutionnelle.

En outre, en 1848, l'Assemblée Nationale ne pouvait être prorogée que par elle-même, tandis que, depuis 1875, l'ajournement des Chambres peut résulter, non seulement du droit qu'elles possèdent de suspendre elles-mêmes leurs séances pour un temps déterminé (2), mais encore d'un décret du Président de la République, par application de l'article 2 § 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 (3).

(1) L'article 3 de la loi du 9 août 1849 ajoutait que la prorogation de l'Assemblée Nationale cessait de plein droit, lorsque Paris était déclaré en état de siège : dans ce cas, l'Assemblée devait reprendre immédiatement ses séances. Lorsque la capitale de la République, siège du Gouvernement et centre de toutes les forces du pays, était mise en état de siège, on avait estimé que la présomption de péril était assez manifeste pour que tous les pouvoirs de l'État fussent réunis afin de concourir à sa défense.

(2) Dans ce cas, les ajournements sont appelés *prorogation*. Voir : Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, n° 501.

(3) « Toutefois, ajoute cet article, l'ajournement ne peut excéder

Deux situations aussi différentes ne pouvaient pas être assimilées, la partie de la loi de 1849, relative au cas de prorogation de l'Assemblée Nationale, ayant été d'ailleurs implicitement abrogée par la Constitution de 1875. Il n'y avait donc plus de disposition légale permettant la proclamation de l'état de siège politique en l'absence du Parlement.

Pour combler cette lacune, la loi du 3 avril 1878, par son article 2, a conféré au Président de la République, *en cas d'ajournement des Chambres*, le droit de déclarer l'état de siège, après avis du Conseil des ministres.

Le mot « ajournement » est pris dans son sens le plus large et indique ici, d'une façon générale, le temps pendant lequel les Chambres ne sont pas en session (1). Les Travaux Préparatoires de la loi de 1878 démontrent d'ailleurs qu'il faut entendre par ce terme tous les cas où les Chambres sont séparées, par suite d'une interruption momentanée des séances, ou même d'une clôture de la session parlementaire (2).

Au surplus, lorsque le Président de la République, usant du pouvoir que lui confère l'article 2 de la loi de 1878, déclare l'état de siège en l'absence du Parlement, *les Chambres se réunissent de plein droit deux jours après*. Par ce délai, il faut entendre qu'elles

le terme d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session. »

(1) En ce sens : Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé* (6e édition), page 742, note 3.

(2) Voir : *Rapport* fait au Sénat par M. Delsol, le 9 mars 1878 (*Journal officiel* du 15 mars 1878, page 2901).

doivent s'assembler le surlendemain du jour où le décret déclaratif de l'état de siège a paru au *Journal officiel*.

La réunion *de plein droit*, formellement édictée par l'article 2, constitue une disposition tout à fait remarquable. Les textes relatifs aux circonstances où le Parlement se réunit sans convocation préalable du pouvoir exécutif, sont extrêmement rares dans notre droit : la loi ne prévoit en effet qu'un seul cas où les Chambres s'assemblent de plein droit *pour exercer le pouvoir législatif :* l'ouverture de la session ordinaire, pour laquelle la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, dans son article 1er, les convoque elle-même au second mardi de janvier (1).

Sans doute, il y a encore d'autres cas où le Parlement se réunit de plein droit. Lorsqu'un mois avant le terme légal des pouvoirs présidentiels, les Chambres n'ont pas été réunies en Assemblée Nationale pour procéder à l'élection du nouveau Président, « cette réunion aurait lieu *de plein droit*, déclare l'article 3 de la loi du 16 juillet 1875, le quinzième jour avant l'expiration de ces pouvoirs ». Le même texte exige encore, dans son second paragraphe, que « dans le cas de décès ou de démission du Président de la République, les deux Chambres se réunissent

(1) En dehors de ce cas, le Parlement ne peut exercer ses attributions que sur convocation du Président de la République. Cette règle s'applique même lorsque la majorité absolue des membres composant chaque Chambre demande que le Parlement se réunisse : dans ce cas, le Président de la République, aux termes de l'article 2§2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, est obligé de convoquer les Chambres, *mais elles ne se réunissent pas de plein droit,*

immédiatement et *de plein droit* » pour procéder à l'élection d'un nouveau Président. Mais dans ces deux cas, le Parlement n'exerce pas le pouvoir législatif : il n'est autre chose qu'un collège électoral qui doit se séparer dès qu'il a accompli cette mission spéciale.

On peut même se demander si la disposition édictant la réunion de plein droit des Chambres deux jours après le décret déclaratif de l'état de siège, n'est pas inconstitutionnelle, comme modifiant les articles 1 et 2 de la loi du 16 juillet 1875, qui accordent au Président de la République le droit de convoquer le Parlement, à toute époque, en session extraordinaire, s'il estime que les circonstances l'exigent ? En d'autres termes, la règle édictée par l'article 2 de la loi de 1878 ne porte-elle pas atteinte, en dehors des exceptions admises par la Constitution, au droit que celle-ci confère au chef de l'État, de réunir les Chambres, quand il le juge à propos ?

La constitutionnalité de cet article est généralement admise : il ne modifie en rien les dispositions de la loi du 16 juillet 1875, mais crée seulement un nouveau cas où le Parlement se réunit de plein droit. Ce cas vient s'ajouter à ceux déjà prévus par la loi constitutionnelle, dont les dispositions restent intactes (1).

D'ailleurs, le Président de la République ne tenait pas de la Constitution le droit de déclarer l'état de

(1) En ce sens : Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, page 828.

siège politique. Le législateur de 1878 aurait donc pu le lui refuser absolument et n'apporter aucune exception au principe qu'en cette matière, une loi était toujours indispensable. En lui concédant exceptionnellement cette faculté, il a pu la soumettre à certaines conditions : la réunion de plein droit des Chambres dans le délai fixé en est une (1).

Cette réunion de plein droit, en cas de déclaration de l'état de siège par le pouvoir exécutif, est donc une innovation de la loi du 3 avril 1878. La législation antérieure ne mettait, en pareil cas, à la charge de ce pouvoir qu'une obligation de convoquer les représentants de la Nation dans le plus bref délai.

C'est ainsi que la Constitution de l'an VIII prévoyait, dans certaines circonstances, sa suspension temporaire par un arrêté du gouvernement, *pourvu que le Corps législatif fût convoqué au plus court terme.*

L'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, du 22 avril 1815, exigeait seulement que l'acte déclarant l'état de siège en l'absence du pouvoir législatif, *fût converti en une proposition de loi dans les quinze premiers jours de la réunion des Chambres.* Chose digne de remarque, le Gouvernement n'était plus obligé, comme en l'an VIII, de convoquer le Parlement. Il était possible qu'il s'écoulât un certain temps entre la déclaration de l'état de siège et la réunion des Chambres : le pouvoir exécutif pouvait même, depuis fort longtemps déjà, avoir mis fin aux troubles

(1) En ce sens : Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé* (6e édition), page 743.

par une répression énergique, quand les Chambres se réuniraient.

La loi du 9 août 1849 imposait au Président de la République, lorsqu'il avait déclaré l'état de siège en cas de prorogation de l'Assemblée, l'obligation d'en informer immédiatement la commission dite de permanence et, selon la gravité des événements, *de convoquer l'Assemblée Nationale.*

Quant à la Constitution du 14 janvier 1852, elle ne prévoyait pas l'absence du pouvoir législatif : elle se bornait à accorder au chef d'État, d'une manière générale, le droit de déclarer l'état de siège dans un ou plusieurs départements, *sauf à en référer au Sénat dans le plus bref délai* (1).

Sous l'influence de tous ces précédents, le principe de la réunion de plein droit ne fut pas admis sans difficulté en 1878.

Bien qu'il figurât dans le projet Bardoux et qu'il eût été admis par la Chambre des députés, ce principe fut écarté par la commission du Sénat, qui lui substitua l'obligation pour le Président de la République *de réunir les Chambres dans un délai n'excédant pas huit jours.* En créant deux Assemblées non permanentes, disait-on, la Constitution de 1875 avait indiqué limitativement les circonstances où leur réunion pourrait avoir lieu de plein droit : en

(1) D'après M. Faustin Hélie (*Les Constitutions de la France*, page 1180) « cette mauvaise rédaction » ne pouvait avoir qu'un sens, c'était que le Sénat était maître, par un acte spécial, sans qu'aucune condition fût exigée, de maintenir ou de lever l'état de siège, qui aurait été déclaré provisoirement par le chef de l'État.

dehors de ces cas, le Parlement ne pouvait s'assembler que sur convocation du chef de l'État (1).

Lors de la discussion qui eut lieu au sein de la commission sénatoriale, on proposa même de revenir à l'article 3 de la loi de 1849 et de laisser au Président de la République la faculté de réunir ou non le Parlement, selon la gravité des circonstances. La majorité estima cependant que la commission de permanence, qui pouvait toujours convoquer l'Assemblée, ayant été supprimée par la Constitution de 1875, il convenait de rendre obligatoire, pour le chef de l'État, la convocation des Chambres dans un délai maximum de huit jours (2).

Contrairement à cet avis, le Sénat pensa, d'accord avec la Chambre, que la prorogation du Parlement pouvant être décrétée par le pouvoir exécutif, il était indispensable de limiter au strict nécessaire la période où le régime légal serait suspendu sans que le pouvoir exécutif intervînt.

Aussi, la loi du 3 avril 1878 décida-t-elle, par son article 2, que la déclaration de l'état de siège faite par le Président de la République en cas d'ajournement des Chambres entraînerait leur réunion *de plein droit* deux jours après (3).

(1) Voir : *Discours* de M Hubert-Delisle au Sénat le 15 mars 1878 (*Journal officiel* du 16 mars 1878, page 2949).

(2) Voir : *Rapport* fait au Sénat le 9 mars 1878 par M. Delsol (*Journal officiel* du 15 mars 1878, page 2901).

(3) Le projet Bardoux avait fixé à *trois jours* le délai dans lequel les Chambres devaient se réunir de plein droit, lorsque le Président de la République déclarait l'état de siège pendant leur prorogation. Ce fut la Commission de la Chambre des députés qui réduisit ce délai à *deux* jours.

Cette solution doit être approuvée sans réserve. Il y a, dans la loi de 1878, un principe essentiel : une loi seule peut déclarer l'état de siège politique et suspendre ainsi les libertés publiques; s'il est nécessaire, dans certains cas, de déroger à cette règle par une délégation accordée au chef de l'État, cette exception doit être essentiellement provisoire. N'importe-t-il pas d'ailleurs que les Chambres soient appelées à se prononcer *immédiatement* sur toutes les circonstances graves qui ont motivé, de la part du gouvernement, la proclamation de l'état de siège politique ?

Sans doute, la réunion de plein droit édictée en 1878 est contraire aux précédents historiques, notamment au système consacré par la loi organique du 9 août 1849. Il ne faut pas oublier cependant que la Constitution de 1875 a créé un régime tout différend de celui qui existait au moment où cette loi fut votée.

La prorogation n'est plus le fait d'une Assemblée souveraine; elle peut être décrétée par le pouvoir exécutif, au lendemain même de la constitution d'un ministère qui, dès son apparition, se sera trouvé en lutte avec le Parlement.

Lorsqu'il a prescrit que les Chambres devaient se réunir à très bref délai et de plein droit, le législateur a, peut-être, envisagé cette situation et prévu, parmi les hypothèses possibles, le cas où la proclamation de l'état de siège serait la conséquence directe d'un conflit entre les pouvoirs publics. La disposition finale de l'article 2 de la loi de 1878 apparaîtrait dès lors comme une précaution du législateur contre

une tentative éventuelle du Président de la République de s'arroger un pouvoir quasi-dictatorial, en déclarant l'état de siège et en s'abstenant ensuite de convoquer le Parlement.

Ce furent les tragiques événements d'août 1914, qui amenèrent la première application des règles édictées par l'article 2 de la loi de 1878, relativement à la déclaration de l'état de siège politique en cas d'ajournement des Chambres.

La session parlementaire avait été normalement close, comme chaque année, par un décret du chef de l'Etat en date du 15 juillet (1) : les Chambres étaient donc *ajournées*, lorsque intervînt le décret du 2 août déclarant en état de siège l'ensemble du territoire.

Convoqué le même jour par le Président de la République (2), le Parlement se réunit le surlendemain 4 août.

Dès l'ouverture de sa séance, la Chambre des députés était saisie par le gouvernement d'un projet de loi portant ratification du décret déclaratif de l'état de siège (3). Voté d'extrême urgence, sans rapport et sans débat, ce projet était le même jour déposé sur le bureau du Sénat, par M. Bienvenu-Martin,

(1) Voir : *Journal officiel*, Chambre des députés, session ordinaire de 1914, *Débats parlementaires*, séance du 15 juillet 1914, page 3095. — Sénat, *ibid.*, page 1291.

(2) *Décret* du 2 août 1914 convoquant le Sénat et la Chambre des députés en session extraordinaire (*Journal officiel* du 3 août 1914, page 7077).

(3) Voir : *Journal officiel*, Chambre des députés, session extraordinaire de 1914, *Débats parlementaires*, séance du 4 août 1914, page 3116.

garde des Sceaux, ministre de la Justice, avec demande d'urgence et de discussion immédiate.

Après un rapide exposé des motifs, la proposition de loi ratifiant le décret du 2 août, transmise à la commission de l'armée, était l'objet d'un rapport sommaire de M. Henry Chéron (1). Adopté à l'unanimité par le Sénat, le projet gouvernemental devint la loi portant la date du 5 août, jour de sa promulgation, et maintenant l'état de siège pendant toute la durée de la guerre (2).

En fait, l'on constate avec surprise que les exigences de la loi du 3 avril 1878 n'ont pas été rigoureusement observées. Ce fut un décret du Président de la République qui convoqua les Chambres en session extraordinaire pour statuer sur la levée ou le maintien de l'état de siège. Or, cette convocation nous paraît avoir été non seulement inutile, mais encore contraire au texte même de l'article 2 ordonnant la réunion *de plein droit.*

L'inobservation de cette règle se comprend d'autant moins que l'expression employée par le législateur ne pouvait donner lieu à aucune équivoque : il avait pris soin, afin d'éviter toute fausse interprétation, de dire expressément : « les Chambres *se réunissent* » et non pas « *sont convoquées* ».

A la suite du décret du 2 août, la réunion des

(1) Voir : *Journal officiel*, Sénat, session extraordinaire de 1914, *Débats parlementaires,* séance du 4 août 1914, page 1306.

(2) Loi du 5 août 1914, relative à l'état de siège (*Journal officiel* du 6 août 1914, page 7126).

Chambres aurait dû avoir lieu d'après la procédure suivie pour l'ouverture de la session ordinaire, chaque Assemblée étant convoquée par son président. Il était donc absolument inutile de recourir à une convocation superflue qui paraissait indiquer que le Parlement s'assemblait par la volonté du chef de l'État, alors qu'en réalité, il se réunissait en vertu de son propre droit.

Il y a, d'ailleurs, à cette observation, un intérêt plus grave encore : lorsque la volonté du Président de la République ouvre la session, la même volonté peut également y mettre fin. Or, lorsqu'une situation exceptionnelle provoque, aux termes mêmes de la loi, la réunion de plein droit d'un Parlement, ce devrait être, nous semble-t-il, à lui seul d'apprécier si la situation s'est suffisamment modifiée pour permettre sa séparation (1).

II. — Dissolution de la Chambre des députés

La déclaration de l'état de siège politique en cas de dissolution de la Chambre des députés ne pouvait pas être prévue par la loi du 9 août 1849, puisque le droit de dissoudre l'Assemblée Nationale n'existait pas sous la Constitution de 1848.

Celle de 1875 consacra, au contraire, un système tout différent : aux termes de son article 5, le Président de la République peut, sur l'avis conforme

(1) Voir : *Supra*, page 53.

du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat.

La question de savoir dans quelles conditions l'état de siège politique pouvait être déclaré en ce cas, acquit une singulière importance pratique en 1877, à la suite des incidents du 16 mai, qui provoquèrent la chute du cabinet Jules Simon et la constitution du ministère de Broglie : lorsque le maréchal de Mac-Mahon eut dissous la Chambre par le décret du 25 juin (1), les partisans de la réaction à outrance proposaient de soumettre le pays au régime de l'état de siège.

Ce fut même, nous l'avons vu, pour prévenir de tels desseins, que M. Bardoux déposa un projet destiné à compléter sur ce point les dispositions de la loi du 9 août 1849 (2).

L'article 3 de ce projet décidait qu'en cas de dissolution de la Chambre des députés et jusqu'à l'accomplissement entier des opérations électorales, l'état de siège ne pourrait, même provisoirement, être déclaré par le Président de la République, à moins qu'il n'y eût guerre extérieure (3).

La commission du Sénat ne faisait, au contraire, pas de distinction entre la dissolution et le simple ajournement, le Président de la République pouvant, dans les deux cas, déclarer l'état de siège, à condition

(1) Consulter sur ce point : MATTER, *La Dissolution des Assemblées parlementaires*, pages 117 et s.

(2) Voir *supra*, page 28.

(3) *Journal officiel* du 3 décembre 1877, page 8025.

de convoquer immédiatement les collèges électoraux et de réunir les Chambres dans le plus bref délai.

A l'appui de cette solution, on faisait valoir qu'on ne pouvait, sans la plus grande imprudence, refuser au Président de la République le droit d'user de cette mesure, surtout lorsque par l'absence forcée des Chambres, il se trouverait isolé au milieu de tous les périls. Nommé par le Parlement qui lui avait confié l'administration de l'Etat, il était juste qu'il reçût tous les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de la partie la plus essentielle de son mandat : faire respecter les lois et protéger l'ordre public.

On ajoutait enfin que la manifestation de la volonté nationale ne serait pas entravée par la déclaration de l'état de siège sur quelques points du territoire et que l'autorité de l'Assemblée élue sous ce régime n'en serait pas affaiblie.

L'assimilation proposée par la commission sénatoriale entre la dissolution et le simple ajournement fut très vivement critiquée au Sénat. Aussi M. Lambert de Sainte-Croix proposa-t-il d'ajouter au texte primitif de l'article 2 un paragraphe ainsi conçu : « Si l'état de siège est motivé par une insurrection à main armée, il devra être limité aux départements dans lesquels elle se sera manifestée ».

Le rapporteur, M. Delsol, fit observer l'inutilité de cet amendement, la loi ou le décret qui déclarait l'état de siège devant, aux termes de l'article 1er, désigner les lieux auxquels il s'appliquait. Aucun

abus n'était d'ailleurs à craindre avec la double garantie de la convocation immédiate des collèges électoraux et de la réunion des Chambres dans le plus bref délai (1).

Ces garanties furent cependant jugées insuffisantes par quelques sénateurs : d'après M. Wallon, il convenait d'accorder au Président de la République, pendant la dissolution de la Chambre, le droit de déclarer en état de siège les départements où aurait éclaté une insurrection à main armée, mais à condition que le gouvernement ne pût suspendre ni la liberté de la presse, ni la liberté de réunion et que l'état de siège cessât de plein droit cinq jours après la fin de l'émeute (2).

Cet amendement ne fut pas pris en considération : permettre au chef de l'Etat de déclarer l'état de siège avec de telles restrictions quant aux effets de cette mesure, c'était lui accorder un droit purement illusoire.

La disposition finalement adoptée constitue l'article 3 de la loi de 1878, dont le premier para-

(1) Voir : *Discours* de M. Delsol au Sénat, le 18 mars 1878 (*Journal officiel* du 19 mars 1878, page 3070).

(2) « En cas de dissolution de la Chambre des députés, portait l'amendement déposé par M. Wallon, et jusqu'à l'accomplissement entier des opérations électorales, l'état de siège ne pourra être déclaré par le Président de la République, que sous les conditions ci-après exprimées :

1° Liberté de réunions électorales ;

2° Liberté de la circulation des professions de foi des candidats ;

3° Liberté du colportage des journaux ;

4° Levée de l'état de siège cinq jours après la fin de l'insurrection. »

Voir : *Sénat*, séance du 18 mars 1878 (*Journal officiel* du 19 mars 1878, page 3072).

graphe est ainsi conçu : « en cas de dissolution de la Chambre des députés (1) et jusqu'à l'accomplissement entier des opérations électorales. l'état de siège ne pourra, même provisoirement, être déclaré par le Président de la République ».

Le législateur est parti de cette idée qu'en pareille circonstance, il importait de se montrer plus méfiant à l'égard du pouvoir exécutif que dans le cas de simple ajournement, parce que la dissolution fait présumer un conflit entre le Gouvernement et la Chambre.

D'ailleurs, dans cette situation, un intérêt supérieur doit dominer tous les autres : assurer la libre manifestation de la volonté nationale, la sincérité des élections faites sous un régime exceptionnel pouvant être douteuse. Même appliqué de la façon la plus modérée, il planerait toujours une certaine suspicion sur une assemblée parlementaire, issue d'un scrutin qui aurait été intimidé par l'état de siège (2).

(1) Il résulte des Travaux Préparatoires de la loi de 1878 et notamment des déclarations faites au Sénat par M. Delsol, rapporteur de cette loi, que l'on a entendu comprendre dans l'expression générale de « dissolution » le cas où la Chambre des députés serait dissoute par l'expiration légale de son mandat. — Voir : *Discours* de M. Delsol au Sénat, le 18 mars 1878 (*Journal officiel* du 19, page 3070).

(2) « Sans doute, déclarait M. Frank Chauveau, nous ne voulons pas croire qu'il puisse jamais exister en France un gouvernement assez criminel pour faire de l'état de siège, ce dernier recours de la patrie en danger, un moyen de peser sur le suffrage universel ; mais il importe à la loi, à la dignité du pays, à l'autorité de ses représentants, il importe au pouvoir exécutif lui-même qu'il ne puisse jamais être soupçonné, en dissolvant la Chambre, de le faire en vue d'influencer et d'effrayer les électeurs au moyen de l'état de siège ; il importe également que l'on ne puisse pas infirmer l'autorité d'une Assemblée, en disant qu'elle a été nommée sous l'empire de

On a pensé que si des troubles graves survenaient dans la période séparant la dissolution de la Chambre des nouvelles élections, le pouvoir exécutif n'aurait qu'à hâter la réunion des collèges électoraux et la convocation du Parlement. Les inconvénients qui résulteraient de ce retard à proclamer l'état de siège ont semblé moins grands, aux yeux du législateur, que la faculté laissée au gouvernement de suspendre à son gré, pendant la période électorale, les libertés publiques des citoyens.

Toutefois, la loi du 3 avril 1878 a apporté une exception à ce principe, dans une circonstance où le salut de la patrie l'exige impérieusement : « Néammoins, *s'il y avait guerre étrangère*, dit le paragraphe final de l'article 3, le Président de la République pourrait, de l'avis du Conseil des ministres, déclarer l'état de siège *dans les territoires menacés par l'ennemi, à la condition de convoquer les collèges électoraux et de réunir les Chambres dans le plus bref délai* ».

Cette disposition, qui admettait ainsi la coexistence de l'état de siège avec une dissolution de la Chambre ne fut pas admise sans quelques hésitations.

C'est ainsi que M. Fréminet, dans deux amendements successifs, avait préconisé la rédaction suivante : « Si une guerre survient pendant une dissolu-

l'état de siège que ne commandait pas la guerre avec l'étranger. » — Voir : *Rapport* fait par M. Franck-Chauveau à la Chambre des députés le 5 février 1878 (*Journal officiel* du 16 février 1878, page 1627).

tion, la Chambre dissoute revit de plein droit; si dans un lieu où l'état de siège existe régulièrement, il doit être, pour quelque cause et dans quelques conditions que ce soit, procédé à des élections sénatoriales, législatives, cantonales ou municipales, l'effet de l'état de siège est, dans ce lieu, suspendu de plein droit, pendant la période électorale et à l'égard de tous les faits accomplis au cours de cette période ». Plus absolu, l'amendement Bouchet portait que « l'état de siège existant régulièrement au moment de la dissolution serait levé de plein droit par celle-ci ».

Ces divers textes ne furent pas pris en considération : aucun d'eux ne fut même discuté. Les restrictions qu'ils proposaient étaient d'ailleurs inutiles, l'exception admise par le second paragraphe de l'article 3 étant soumise à des conditions suffisamment rigoureuses.

Tout d'abord, le chef de l'Etat ne peut déclarer l'état de siège qu'avec l'assentiment du Conseil des ministres. Cette garantie paraît nécessaire, non parce qu'elle implique une idée de méfiance à l'égard du premier magistrat de la République, mais parce qu'elle est susceptible de donner plus d'autorité à la mesure qu'il croirait devoir prendre.

En outre, l'état de siège doit être restreint aux seuls territoires *menacés par l'ennemi*. Cette seconde condition ne figurait pas dans le projet Bardoux: c'est la commission de la Chambre qui, pour répondre aux préoccupations manifestées par un

certain nombre de députés, proposa, sur le rapport de M. Franck-Chauveau, de limiter ainsi le droit pour le Président de la République de déclarer l'état de siège en cas de dissolution. Acceptée par le Gouvernement, cette restriction fut d'ailleurs adoptée sans difficulté (1).

Enfin, l'article 3 § 2 de la loi de 1878 impose au chef de l'Etat l'obligation de « convoquer les collèges électoraux et de réunir les Chambres *dans le plus bref délai* » (2).

En cas de dissolution de la Chambre, la convocation des électeurs et la réunion de la nouvelle Assemblée sont ordinairement prévues par l'article 5 § 2 de la Constitution du 25 février 1875, aux termes duquel : « les collèges électoraux sont réunis, pour de nouvelles élections, *dans le délai de deux mois* et la Chambre, *dans les dix jours* qui suivront la clôture des opérations électorales ». Cette disposition devient donc inapplicable si le Président de la République a déclaré l'état de siège conformément à l'article 2 de la loi de 1878.

Au surplus, les exigences de ce texte ne sont-elles pas de nature à soulever, en pratique, de grandes difficultés d'application ? Comment, par exemple, la convocation des collèges électoraux serait-elle possible, quand toute la partie valide de la population

(1) Voir : Chambre des députés, séance du 8 février 1878 (*Journal officiel* du 9 février 1878, page 1329).

(2) Cette obligation du Président de la République n'a pas d'autre sanction que la responsabilité ministérielle. — En ce sens : Moreau, *Précis de droit constitutionnel* (6e édition), page 218.

serait sous les armes et qu'il y aurait, peut-être, des départements envahis ?

Le législateur de 1878 n'a, sans doute, pas réfléchi à ces éventualités, lorsqu'il a entouré de conditions impraticables la déclaration de l'état de siège politique en cas de dissolution de la Chambre des députés.

§ II. — Déclaration de l'état de siège politique par les gouverneurs des Colonies

La discontinuité du pouvoir législatif n'est pas la seule raison pour laquelle le législateur ait exceptionnellement conféré à l'exécutif le droit de proclamer l'état de siège. *L'éloignement de certains territoires,* tels que les colonies, peut aussi empêcher le Parlement qui siège dans la métropole de juger s'il y a lieu de recourir à cette mesure.

De bonne heure, la déclaration de l'état de siège avait été prévue aux colonies : c'est ainsi que les articles 12 et 13 des ordonnances des 21 août 1825, 9 février 1827 et 27 août 1828, relatives au gouvernement de la Réunion, des Antilles et de la Guyane, avaient conféré aux gouverneurs de ces colonies le droit d'y établir ce régime exceptionnel (1).

La loi du 9 août 1849 a substitué à ces différents

(1) Voir : Dislère, *Traité de législation coloniale*, 3e édition, tome II, pages 18 et 67.

textes une disposition unique : « dans les colonies françaises, dit l'article 4, la déclaration de l'état de siège est faite par le gouverneur de la colonie. »

Ce texte a été motivé par des raisons de distance : « Pour être efficaces, déclarait le rapporteur de cette loi, en parlant de l'état de siège, les mesures de cet ordre doivent être promptes et ne pas laisser au mal le temps de grandir. A l'égard des colonies, la longueur des distances ne permettait pas un décret préalable de l'Assemblée Nationale (1). »

Le législateur de 1878, loin de modifier les dispositions édictées en 1849 relativement à la déclaration de l'état de siège dans les colonies, les a au contraire confirmées par l'article 6.

Le texte de cet article a donné lieu à une discussion au Sénat. Le projet de la commission portait simplement : « Les dispositions de la loi du 9 août 1849 sont maintenues dans tout ce qu'elles n'ont pas de contraire à la présente loi ».

Contre l'intention du Sénat, disait-on, cette formule faisait disparaître l'article 4 de la loi de 1849 : si une disposition formelle ne le maintenait pas, il devait être considéré comme abrogé, étant contraire au principe posé par l'article 1er de la loi de 1878.

La nécessité du maintien de l'article 4 de la loi de 1849 ayant été reconnue par la commission sénatoriale d'accord avec le gouvernement, cette nécessité devait être nettement affirmée, afin qu'aucun doute

(1) *Rapport* fait par M. Fourtanier à l'Assemblée Nationale, le 7 août 1849 (*Moniteur universel* du 11 août 1849, page 2680).

ne pût s'élever dans l'interprétation du texte (1).

Une nouvelle rédaction fut donc proposée et, après adoption, devint le texte de l'article 6, maintenant *en termes formels* l'article 4 de la loi du 9 août 1849.

Si le législateur a déterminé ainsi, d'une façon précise, l'autorité compétente pour établir l'état de siège politique dans les colonies, des controverses peuvent, au contraire, s'élever lorsqu'il s'agira de définir les circonstances exceptionnelles où cette mesure pourra intervenir. Conviendra-t-il d'appliquer, dans ce cas, la loi de 1849 ou celle de 1878 ?

Cette question n'est pas purement doctrinale : elle revêt un caractère pratique incontestable, en raison des termes si différents employés par ces deux lois. La première autorise, d'une façon très large, la déclaration de l'état de siège, en cas de péril imminent « *pour la sécurité intérieure ou extérieure* » ; la seconde exige, au contraire, l'existence « *d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée* ».

On a soutenu qu'il conviendrait d'appliquer les termes de l'article 1^er^ de la loi du 3 avril 1878, le législateur ayant voulu nettement, en ce qui concerne l'état de siège politique, réduire le droit de l'autorité aux cas explicitement indiqués (2).

Contrairement à cette opinion, nous estimons que ce n'est pas la loi de 1878, mais celle de 1849 qui

(1) Voir : *Discours* de M. le général Robert au Sénat, le 18 mars 1878 (*Journal officiel* du 19 mars 1878, page 3075).

(2) Dislère, *Traité de législation coloniale*, 3^e^ édition, tome I^er^, page 325.

devrait être appliquée. Sans doute, il serait rationnel que les conditions de la déclaration de l'état de siège fussent les mêmes aux colonies qu'en France. Cependant on est obligé de reconnaître qu'aucune disposition de la loi de 1878 ne la rendant applicable aux colonies, elle n'y est pas en vigueur de plein droit.

Pour l'y rendre exécutoire, le gouvernement aurait pu, conformément à l'article 3 du décret du 25 janvier 1853, ordonner par décret sa promulgation; mais cette mesure n'ayant pas été prise, les colonies restent encore soumises à la loi du 9 août 1849.

Le gouverneur d'une colonie pourra donc, selon nous, déclarer l'état de siège, dès qu'il y aura *péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure*, en dehors même d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée.

D'ailleurs, n'est-il pas rationnel, lorsqu'il s'agit des colonies, de permettre la déclaration de l'état de siège beaucoup plus facilement qu'en France ? D'une part, elles sont trop éloignées pour que, malgré la rapidité des communications, le législateur soit toujours informé de leur situation en temps utile. D'autre part, les colonies sont généralement peuplées d'individus de races différentes, ayant des mœurs et des intérêts tout à fait opposés : de ce fait, elles peuvent, bien plus que la métropole, être sujettes à des troubles qui, sans aller jusqu'à l'insurrection à main armée, pourraient néanmoins constituer, par leur fréquence, un grave danger pour la sécurité publique.

C'est pourquoi le pouvoir exécutif, en la personne du gouverneur, doit posséder une latitude suffisante pour apprécier l'opportunité des mesures à prendre suivant la gravité des événements. A ce point de vue, la formule employée par l'article 1er de la loi du 9 août 1849 paraît susceptible de donner toute satisfaction.

Aussi a-t-elle été reproduite par notre législation coloniale. C'est ainsi que le décret du 28 décembre 1885, relatif au gouvernement des établissements de l'Océanie, déclare, dans son article 9, qu' « *en cas de péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure*, la colonie peut être, soit en entier, soit partiellement, déclarée en état de siège par le gouverneur qui en rend compte immédiatement au ministre » (1). Un texte d'une portée plus générale, le décret du 21 janvier 1888, réglant les attributions des gouverneurs des colonies, leur accorde le droit de recourir à cette mesure « *en cas de péril imminent pour la sécurité intérieure, ou de danger d'attaque extérieure* » (2).

Il semble, d'ailleurs, qu'il y ait une tendance marquée à leur accorder ce droit d'une façon extrêmement large. Dans les colonies de création récente, on le leur a même parfois concédé sans aucune restriction : ainsi, le décret du 11 décembre 1895, relatif aux pouvoirs du résident général à Madagascar, se borne à décider dans son article 4 § 4 que « l'état de siège

(1) et (2) Voir : Dislère, *Traité de législation coloniale* (3e édition), tome II, pages 824 et 940.

ne peut être établi ou levé que par le résident général » (1). Cette disposition a été implicitement maintenue par le décret du 30 juillet 1897, instituant un gouverneur général de Madagascar qui, aux termes de l'article 2 de ce décret, est investi de toutes les attributions précédemment dévolues au résident général (2).

En fait, sous l'empire de la loi du 9 août 1849 — et la loi du 3 avril 1878 n'a pas, selon nous, modifié cette situation — on avait reconnu au gouverneur d'une colonie le droit d'y déclarer l'état de siège, dès qu'un péril imminent menaçait, *sous une forme quelconque*, la sécurité intérieure.

C'est ainsi que par un arrêté du 19 mai 1850, le gouverneur de la Guadeloupe avait mis en état de siège l'arrondissement de la Pointe-à-Pitre, en raison des incendies réitérés qui avaient eu lieu dans diverses localités de cet arrondissement.

Sur pourvoi formé contre un jugement du premier conseil de guerre permanent de la Guadeloupe, ayant condamné un individu coupable d'avoir tenté de mettre volontairement le feu à sa case, la Cour de Cassation, rejetant le pourvoi, déclara par un arrêt du 12 juillet 1850 (3) que les nombreux incendies ayant éclaté dans diverses localités d'une colonie française, pouvaient être considérés comme constituant, aux termes de l'article 1er de la loi du

(1) et (2) Voir Dislère, *op. cit.*, tome II, page 1044, et tome III, page 89.
(3) D., 1850, I, 254.

9 août 1849, un péril imminent de nature à motiver la mise en état de siège de cette colonie par le gouverneur.

Il importe de remarquer que la déclaration de l'état de siège politique, faite dans ces conditions, n'a qu'un caractère provisoire : en effet, dans tous les cas où il a décrété l'établissement de ce régime, le gouverneur, conformément à l'obligation que lui impose l'article 4 § 2 de la loi du 9 août 1849, auquel renvoie formellement l'article 6 de la loi de 1878, « *doit en rendre compte immédiatement au gouvernement* ».

Communiquée au Président de la République, la déclaration de l'état de siège peut être aussitôt levée par lui, mais il résulte de l'article 6 de la loi de 1849, *implicitement* maintenu par le même article de la loi de 1878, que *si le Président de la République ne croit pas devoir lever l'état de siège, il en propose sans délai le maintien aux Chambres,* qui décident, d'une manière définitive, de son maintien ou de sa levée.

Lors de la discussion qui eut lieu à l'Assemblée Nationale à propos du texte de l'article 4, le mot « immédiatement » donna lieu à un débat qui avait une certaine importance en 1849, à une époque où les moyens de communication n'étaient pas aussi rapides qu'aujourd'hui.

Un député, M. Collas, fit observer que, pour obéir à la loi qui l'obligeait à rendre compte immédiatement au pouvoir central de la mise en état de siège de la colonie qu'il administrait, le gouverneur ne

pourrait le faire qu'en détachant un des navires placés sous ses ordres : il aurait ainsi diminué les forces navales qui, pouvant servir soit à la défense proprement dite de la colonie, soit au transport rapide des troupes d'un point à un autre, étaient dès lors susceptibles de concourir très efficacement au maintien ou au rétablissement de l'ordre public.

Sur l'observation du rapporteur, que l'on n'entendait nullement imposer au gouverneur l'obligation de se dessaisir des forces qui lui seraient nécessaires, il fut entendu que le mot « immédiatement » devait être compris dans le sens de « *aussitôt que possible* » (1).

Ajoutons enfin que lors des événements d'août 1914, l'état de siège politique qui n'a été, à notre connaissance, proclamé dans aucune colonie, a été déclaré, en même temps qu'en France et en Algérie, dans nos deux grands protectorats.

Pour la Tunisie, ce fut un décret du bey Mohammed en Nacer, en date du 2 août 1914 (12 ramadan 1332), contresigné par M. Alapetite, résident général de la République Française, qui déclara l'état de siège dans toute la régence de Tunis (2).

Le même jour, cette mesure extraordinaire était décrétée au Maroc par un ordre du général Lyautey ainsi conçu : « Nous, général de division, commandant en chef des troupes d'occupation au Maroc, ordonnons ce qui suit : « Les dispositions des lois

(1) Voir : *Moniteur universel* du 10 août 1849, page 2650.
(2) *Journal officiel tunisien*, n° du 3 août 1914, page 789.

françaises des 9 août 1849 et 3 avril 1878, relatives à l'état de siège, sont déclarées applicables » (1).

Ces mesures furent d'ailleurs définitives et n'eurent pas besoin d'être ratifiées par une loi, la Tunisie et le Maroc étant des protectorats et non des colonies ordinaires.

§ III. — Déclaration de l'état de siège politique par le gouverneur général de l'Algérie

En raison des rapports incessants que sa proximité lui permet d'entretenir avec la métropole, l'Algérie occupe dans notre empire colonial une place à part : elle constitue même, pourrait-on dire, moins une colonie ordinaire qu'un prolongement de la France. Aussi le législateur de 1878 l'a-t-elle soumise, quant à la déclaration de l'état de siège politique, à des règles absolument distinctes de celles applicables aux autres colonies.

La loi du 9 août 1849 n'avait, au contraire, rien prescrit de particulier relativement à l'Algérie : sous l'influence des principes mêmes de la Constitution de 1848, on l'avait assimilée à une colonie ordinaire (2), soumise, comme telle, aux règles communes.

(1) *Bulletin officiel de l'empire chérifien et du protectorat de la République française au Maroc*, n° du 2 août 1914, page 631. — Sur la déclaration de l'état de siège au Maroc, consulter également : *Ordre du général commandant en chef, en date du 15 septembre 1915*, portant modification à l'ordre général du 2 août 1914. — *Revue algérienne, tunisienne et marocaine de législation et de jurisprudence*, 1915, III[e] partie, page 455.

(2) L'article 109 de la Constitution du 4 novembre 1848 avait consacré cette assimilation, en décidant que « le territoire de *l'Algérie et des colonies* » serait régi par des lois particulières.

Ce fut, dans ces conditions, qu'un arrêté du gouverneur général, en date du 29 mars 1874, mit en état de siège la ville d'Alger, par application de l'article 4 de la loi de 1849, qui donnait aux gouverneurs des colonies le droit d'y établir provisoirement ce régime.

Conformément à l'article 6, qui prescrivait, dans ce cas, au Président de la République, s'il ne croyait pas devoir lever cette mesure, d'en proposer le maintien à l'Assemblée Nationale, le Gouvernement déposa un projet qui aboutit à la loi du 5 janvier 1875, ratifiant la mise en état de siège ainsi déclarée (1).

Le projet Bardoux ne parlait pas de l'Algérie, mais comme il se référait à la loi de 1849 pour toutes les dispositions qu'il ne prévoyait pas expressément, l'article 4 aurait continué à lui être applicable.

A la séance du 8 février 1878, Gambetta fit remarquer que l'Algérie avait un régime propre et une organisation tendant de plus en plus à se rapprocher de celle de la métropole : dans ces conditions, le texte conférant aux gouverneurs des colonies le droit d'y proclamer l'état de siège ne devait plus la concerner (2).

D'accord avec le Gouvernement, le rapporteur, M. Franck-Chauveau, déclara que l'Algérie, n'étant

(1) Voir : *Assemblée Nationale*, séance du 5 janvier 1875 (*Journal officiel* du 6 janvier 1875, pages 77 et s.).

(2) Voir : *Chambre des députés*, séance du 8 février 1878 (*Journal officiel* du 9 février 1878, page 1330).

plus une colonie ordinaire, une loi seule pourrait, comme en France, y établir l'état de siège (1).

Cette assimilation ne fut pas admise par le Sénat qui la jugea imprudente et dangereuse. Si une loi était nécessaire pour recourir à cette mesure, son vote, motivé par des faits lointains, peu connus au début, aurait subi des retards inévitables : sous ce rapport, l'Algérie, où le danger était plus grand qu'en France, se serait trouvée dans une situation plus défavorable (2).

Aussi la commission sénatoriale concluait à laisser l'Algérie sous l'empire de l'article 4 de la loi de 1849, qui lui avait été appliqué en 1875 par l'Assemblée Nationale.

Une vive discussion eut lieu au Sénat : on fit observer que l'assimilation de l'Algérie à une colonie lointaine ne se concevait plus avec les facilités de rapports actuels et qu'il était exorbitant d'accorder, sans aucune restriction, au gouverneur général le droit de déclarer l'état de siège. On proposait donc de ne lui reconnaître cette faculté que s'il y avait à la fois guerre étrangère et interruption des communications avec la France (3).

Cette formule était trop restrictive : subordonner la déclaration de l'état de siège par le gouverneur à

(1) *Déclaration* de M. Franck-Chauveau à la Chambre des députés le 8 février 1878 (*Journal officiel* du 9 février 1878, page 1330).

(2) *Rapport* fait au Sénat le 9 mars 1878 par M. Delsol (*Journal officiel* du 15 mars 1878, page 2901).

(3) Voir : *Amendement* déposé au Sénat, le 18 mars 1878, par M. Lucet (*Journal officiel* du 19 mars 1878, page 3073).

cette double condition équivalait à peu près à lui refuser le droit d'y recourir. Les exigences de la loi ne se justifiaient d'ailleurs aucunement : n'était-il pas nécessaire, en cas d'insurrection, que le gouverneur général, privé de communications avec la métropole, eût, comme en cas de guerre étrangère, le droit de déclarer provisoirement l'état de siège ?

Sur l'intervention en ce sens du général Chanzy, alors gouverneur de l'Algérie, le Sénat admit une formule moins restrictive, qui devint le texte de l'article 4 de la loi du 3 avril 1878, ainsi conçu : « *Dans le cas où les communications seraient interrompues avec la France* (1), le gouverneur pourra déclarer tout ou partie de l'Algérie en état de siège, dans les conditions de la présente loi ».

Cette disposition se justifie aisément : il faut reconnaître qu'on ne peut assimiler entièrement l'Algérie à la France, au point de vue de la déclaration de l'état de siège : sa position géographique lui crée une situation exceptionnelle et il peut être utile, au cas où le gouvernement de la métropole serait dans l'impossibilité d'agir lui-même, de déléguer au gouverneur général les pouvoirs nécessaires.

Les derniers mots de l'article 4, n'autorisant l'application de ce régime que « *dans les conditions de la présente loi* », appliquent à l'Algérie toutes les

(1) Mais que faut-il entendre par « *interruption des communications* » ? Il semble que l'on doive entendre par ce terme exclusivement la rupture des câbles sous-marins, car la possibilité pour un paquebot de transmettre des lettres de Marseille à Alger n'assurerait pas une rapidité suffisante pour garantir la sécurité du pays.

garanties résultant des dispositions de la loi de 1878.

C'est ainsi que, par application de l'article 1er, le gouverneur général ne pourrait déclarer l'état de siège que s'il y avait péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée; il devrait, en outre, spécifier les territoires soumis à cette mesure et fixer le temps de sa durée. Enfin, *dès les communications rétablies*, l'état de siège pourrait être levé par un acte du Gouvernement, et, dans tous les cas, serait immédiatement soumis à la ratification parlementaire. Si les Chambres étaient ajournées, elles se réuniraient de plein droit pour statuer sur son maintien ; si la Chambre des députés était dissoute, il devrait être levé par le gouverneur général, dès le rétablissement des communications, à moins que le Président de la République ne le maintînt en cas de guerre étrangère, aux conditions spécifiées par la loi (1).

D'après l'article 4 du décret du 23 août 1898, les décisions relatives à la sûreté intérieure ou à la défense de l'Algérie doivent être prises par le gouverneur après concert avec le général commandant le XIXe corps d'armée et le contre-amiral chef de la marine. Il paraît néanmoins incontestable que le gouverneur général puise dans l'article 4 de la loi de 1878 le droit de déclarer tout ou partie de l'Algérie en état de siège, même sans entente préalable avec les autorités dont il s'agit.

(1) Voir : *Second rapport* de M. Franck-Chauveau à la Chambre des députés, le 1er avril 1878 (*Journal officiel* du 27 avril 1878, page 1472).

L'article 4 de la loi de 1878 ne fut pas appliqué en 1914 : les communications n'ayant pas été interrompues avec la France, ce fut le décret du 2 août qui déclara en état de siège les trois départements de l'Algérie en même temps que l'ensemble du territoire.

En 1870, un arrêté du gouverneur général Durrieu, en date du 10 août, proclama l'état de siège en Algérie par application de l'article 4 de la loi de 1849. Cette mesure fut d'ailleurs levée, un mois après, le 10 septembre, car elle était apparue comme inutile, vu l'attitude calme des populations (1).

SECTION III

Limitations de l'état de siège politique relativement à son étendue et à sa durée

En dehors des restrictions concernant les cas où il peut intervenir et les autorités compétentes pour le décréter, la loi exige que l'état de siège politique soit limité aux seuls territoires où il est indispensable et qu'il ne puisse pas se prolonger outre mesure. C'est, dans ce double but, que l'acte même l'établissant doit, aux termes de l'article 1er de la loi de 1878, désigner les lieux auxquels il s'applique et fixer le temps de sa durée.

(1) Voir : *Discours* de M. Lucet au Sénat, le 18 mars 1878 (*Journal officiel* du 19, page 3073).

§ 1er. — **Limitation territoriale**

L'article 1er de la loi de 1878 exige que la déclaration de l'état de siège « *désigne les communes, les arrondisssements ou départements auxquels il s'applique* ».

La loi du 9 août 1849 comportait une rédaction un peu différente : le second paragraphe de l'article 2 prescrivait, en outre, la désignation des lieux auxquels ce régime « *pouvait être étendu* ». Cette disposition avait été inspirée par les termes de la loi du 13 juin 1849 (1), qui avait mis la capitale en état de siège et décidé que « cette mesure pourrait être étendue par le pouvoir exécutif aux villes dans lesquelles semblables insurrections éclateraient » (2).

Le projet Bardoux portait également que la déclaration de l'état de siège devait désigner les lieux auxquels il pourrait être étendu par le Gouvernement. La commission du Sénat estima que cette faculté pouvait prêter à l'arbitraire et ne présentait pas une grande utilité, une loi sur l'état de siège pouvant être votée très rapidement (3).

L'obligation de désigner les territoires soumis à ce régime paraît être une condition substantielle : une

(1) Voir : *Rapport* fait par M. Fourtanier à l'Assemblée Nationale le 7 août 1849 (*Moniteur universel* du 11 août 1849, page 2680).

(2) Voir : *suprà*, page 23.

(3) *Rapport* fait au Sénat le 9 mars 1878, par M. Delsol (*Journal officiel* du 15 mars 1878, page 2901).

loi qui ne la contiendrait pas serait inapplicable.

Il semblerait même résulter des termes de l'article 1er que l'état de siège ne pourrait pas être proclamé sans distinction pour tout l'ensemble du territoire français.

La Constitution du 14 janvier 1852, qui devait être aussi favorable que possible au pouvoir exécutif, puisqu'elle avait été rédigée par le dictateur lui-même, ne prévoyait pas cependant une mise en état de siège qui embrasserait d'un seul coup la totalité du pays : « Le Président de la République, disait l'article 12, a le droit de déclarer l'état de siège *dans un ou plusieurs départements*, sauf à en référer au Sénat dans le plus bref délai. »

Il y a lieu de présumer que la loi de 1878, destinée, dans la pensée même de ses auteurs, à empêcher les abus de l'état de siège, n'a pas voulu étendre cette institution dans des proportions inconnues jusque-là.

Cette présomption est corroborée par les Travaux Préparatoires. Le projet Bardoux autorisait le Gouvernement à appliquer l'état de siège en dehors des lieux désignés par la loi déclarative. Or, cette disposition fut rejetée comme prêtant à l'arbitraire : on ne prévoyait donc pas un état de siège généralisé.

Du reste, le rapporteur au Sénat le déclarait expressément et sans aucune ambiguïté : « L'état de siège autorisé par le projet de la commission doit être *localisé* aux parties du territoire où le péril imminent

se produit. Ce sera donc toujours un état de siège *très limité au point de vue du périmètre* » (1).

En fait, si l'on se reporte au décret du 2 août 1914, on peut se demander dans quelle mesure il respecte l'application de ces principes.

Sans doute, il se conforme *au texte* de la loi du 3 avril 1878, en désignant les territoires soumis à l'état de siège ; mais respecte-t-il également *l'esprit* le plus évident de cette loi, en comprenant parmi ces territoires la totalité de la France continentale et de l'Algérie ?

Il y a là une généralisation de l'état de siège politique, qui est un fait nouveau dans l'histoire de notre droit public : aussi, à la séance du 4 mars 1915, M. Paul Meunier pouvait-il appeler l'attention de la Chambre « *sur ce fait considérable* que jamais, à aucun moment de notre vie nationale, la France *tout entière* n'a été placée sous le régime de l'état de siège politique » (2).

C'est ainsi qu'au lendemain du coup d'Etat du 2 décembre 1851, de nombreux départements furent soumis à ce régime, mais il n'y eut pas de déclaration de l'état de siège pour l'ensemble du territoire (3). De même, à la suite des événements de 1870, cette

(1) *Discours* de M. Delsol au Sénat, à la séance du 15 mars 1878 (*Journal officiel* du 16 mars 1878, page 2943).

(2) *Discours* de M. Paul Meunier à la Chambre des députés, le 4 mars 1915, lors de la discussion de sa proposition de loi tendant à lever l'état de siège politique déclaré par la loi du 5 août 1914. (*Journal officiel*, Chambre des députés, session ordinaire de 1915, *Débats parlementaires*, séance du 4 mars 1915, page 304.)

(3) Voir : *suprà*, page 24, note 3.

mesure fut appliquée à une quarantaine de départements et l'on estimait alors que c'était une proportion considérable (1).

Ces faits n'autorisent-ils pas à dire que la généralisation si complète de l'état de siège, édictée par le décret du 2 août 1914, semble contraire aux prévisions de la loi de 1878 et aux précédents historiques?

Il convient de remarquer, cependant, que s'il y a eu, à cette occasion, exercice imprévu des facultés gouvernementales, toute irrégularité, à supposer qu'elle eût existé, a été couverte par la ratification parlementaire résultant du vote de la loi du 5 août.

Il faut ensuite tenir compte des circonstances véritablement anormales, dans lesquelles l'état de siège politique a été déclaré en 1914 : n'était-ce pas en effet *la première fois* que se produisait un fait aussi grave que l'appel sous les armes de la *totalité* des hommes valides du pays ?

Dans ces conditions, la généralisation de l'état de siège résultant du décret du 2 août, si elle constitue une pratique absolument nouvelle dans notre droit public, peut se justifier aisément, semble-t-il, par la nouveauté même des circonstances extraordinaires dans lesquelles elle est intervenue. Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue qu'elle était même imposée par l'impérieuse nécessité de mettre obstacle aux agissements des espions qui pullulaient sur toutes les parties du territoire.

(1) *Discours* de M. le comte de Douhet au Sénat, le 14 mars 1878 (*Journal officiel* du 15 mars 1878, page 2887).

Du reste, cette mesure énergique, loin d'alarmer l'opinion publique, l'a au contraire complètement rassurée : grâce à son établissement, le pays tout entier a eu l'impression, si réconfortante en période de crise, qu'il était véritablement gouverné.

§ 2. — Limitation temporaire

Aux termes de l'article 1er, la loi déclarant l'état de siège doit « *fixer le temps de sa durée* » (1).

Cette limitation temporaire est une innovation de la loi de 1878 : celle de 1849 ne contenait aucune disposition analogue.

Le projet Bardoux gardait également le silence sur cette question. Mais la Commission de la Chambre des députés estima que l'état de siège étant essentiellement une mesure d'exception, il ne fallait pas qu'il pût se prolonger indéfiniment par suite de la négligence ou de l'oubli des Chambres. Aussi proposa-t-elle de décider que la loi qui l'établissait devrait en fixer la durée (2).

Cette prescription fut, au contraire, vivement combattue par la Commission du Sénat. Sans doute, disait-on, cette disposition nouvelle aurait eu l'avan-

(1) Le législateur n'établit aucune prescription analogue pour le décret déclaratif de l'état de siège : elle aurait été inutile, le décret dont il s'agit n'ayant évidemment pas à se prononcer sur ce point, puisque le Parlement doit intervenir presque aussitôt pour contrôler la mesure prise par le pouvoir exécutif.

(2) *Rapport* de M. Franck-Chauveau à la Chambre des députés, le 5 février 1878 (*Journal officiel* du 16 février 1878, page 1627).

tage de prévenir le maintien prolongé outre mesure et sans nécessité de l'état de siège. Mais pouvait-on prévoir avec un degré suffisant de certitude la durée probable du péril qu'il devait conjurer ? Dès lors, ne serait-on pas exposé à fixer un délai trop court ou trop long, ce qui aurait été également regrettable ?

On ajoutait que l'initiative de la levée de l'état de siège pouvant être prise aussi bien par un membre de chaque Chambre que par le Gouvernement, on n'avait pas à craindre que ce régime se prolongeât indéfiniment, sans que les Chambres fussent appelées à statuer sur sa levée ou sur son maintien (1).

Lors de la discussion qui eut lieu au Sénat, M. Ribière fit observer que, faute d'une limitation temporaire dans les lois et décrets qui l'avaient établi, l'état de siège proclamé en 1870 avait duré pendant plusieurs années (2) : ces faits ne démontraient-ils pas « combien l'état de siège peut se prolonger abusivement et combien il est utile et prudent que la loi qui l'édicte fixe le délai pendant lequel cette situation anormale pourra subsister » (3).

Mais dans quels termes peut être faite cette limitation ?

La loi du 5 août 1914 a décidé que l'état de siège

(1) *Rapport* de M. Delsol au Sénat, le 9 mars 1878 (*Journal officiel* du 15 mars 1878, page 2901).

(2) Ce fut en effet la loi du 29 décembre 1875 (D., 1876, 4, 30) qui leva l'état de siège dans tous les départements où il avait été établi, à l'exception toutefois de la Seine, de Seine-et-Oise, du Rhône et des Bouches-du-Rhône, où cette mesure subsista jusqu'à la loi du 4 avril 1876 (*Journal officiel* du 5 avril 1876, p. 2425).

(3) *Discours* de M. Ribière au Sénat, le 14 mars 1878 (*Journal officiel* du 15 mars 1878, page 2887).

déclaré par le décret du 2 août serait « maintenu *pendant toute la durée de la guerre* ».

Cette limitation temporaire faite en termes aussi vagues paraît contraire à l'esprit de la loi de 1878. Le texte même de l'article 1er semblerait indiquer que la loi établissant ce régime doit en déterminer la durée d'après les unités habituelles de mesure de temps : jours ou mois (1).

SECTION IV

Recours contre la déclaration de l'état de siège politique

On peut envisager, parmi les hypothèses possibles, celle où les prescriptions légales n'auraient pas été rigoureusement observées. Existerait-il, le cas échéant, un recours contre la déclaration de l'état de siège politique ?

Si cette déclaration résultait d'une loi, la seule voie de recours possible serait l'exercice du droit de *péti-*

(1) S'il en était autrement, on ne comprendrait pas les termes de cet article : après avoir édicté que la loi déclarant l'état de siège fixe le temps de sa durée, ce texte ajoute qu' « *à l'expiration de ce temps* » ce régime cesse de plein droit, à moins qu'une loi nouvelle n'en prolonge les effets. Pour que l'on puisse connaître exactement la date à laquelle il aura cessé d'exister, n'est-il pas indispensable que la loi établissant l'état de siège ne se borne pas à décider, d'une façon vague, qu'il persisterait autant que les circonstances exceptionnelles l'ayant motivé ?

tion collective ou individuelle, adressée au président de la Chambre ou du Sénat. Bien que les lois constitutionnelles n'y fassent pas allusion, c'est un droit naturel qui subsiste tant qu'il n'a pas été aboli. Il pourrait d'ailleurs, sans aucune difficulté, s'exercer à propos de la déclaration de l'état de siège, puisqu'il est ouvert, d'une façon très large, à tous ceux qui poursuivent le redressement d'un grief personnel ou public (1).

Lorsque la déclaration de l'état de siège est l'œuvre du pouvoir exécutif et résulte, par exemple, d'une décision du chef de l'Etat, cet acte peut, comme un décret quelconque, faire l'objet d'un recours *gracieux*, c'est-à-dire d'une demande adressée à l'autorité dont l'acte émane, pour la prier de le rapporter elle-même : toutefois, il s'agit ici, en réalité, bien plus d'une démarche que d'un recours proprement dit.

Mais le décret déclaratif de l'état de siège politique peut-il donner lieu à un recours *contentieux* (2) ?

Sans doute, celui-ci ne se concevrait pas, dans le cas d'ajournement des Chambres, l'acte établissant l'état de siège se trouvant placé, par la loi elle-même,

(1) En ce sens : Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire,* page 581, note 1.

(2) Il s'agit ici du contentieux *de l'annulation*, dont les recours, notamment celui pour excès de pouvoir, auraient simplement pour but de faire tomber le décret même établissant l'état de siège, le contentieux *de pleine juridiction,* qui tend à la réparation du préjudice subi, ne pouvant exister qu'à l'égard des mesures prises en exécution de ce décret. — Sur les différences existant entre ces deux espèces de contentieux, voir notamment : Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public* (8e édition), pages 410 et s.

sous le contrôle *immédiat* du Parlement, qui doit se réunir de plein droit à très bref délai.

Mais, dans l'hypothèse de dissolution de la Chambre des députés, on se représente mieux les circonstances pouvant donner lieu à ce recours. On peut supposer que le Président de la République ait déclaré l'état de siège en l'absence d'une guerre étrangère, ou qu'il se soit abstenu de convoquer les collèges électoraux et de réunir les Chambres dans le plus bref délai. En pareille circonstance, un recours contentieux serait-il possible, pour excès de pouvoir, inobservation des formes ou violation de la loi?

L'existence d'un recours contentieux contre la déclaration de l'état de siège émanée du pouvoir exécutif a été admise par certaines législations : c'est ainsi que, dans les Etats-Unis de Colombie, une loi du 18 août 1904 (1) permet à tout citoyen de déférer à la censure de la Cour suprême de justice les décrets proclamant l'état de siège.

En France, la question n'a pas été prévue par le législateur : elle ne s'est même jamais posée en jurisprudence, mais elle est très controversée en doctrine.

Pour la plupart des auteurs, la solution dépendrait uniquement de la nature juridique reconnue au décret déclaratif. Est-ce un acte *de gouvernement*, aucun recours contentieux n'est alors possible; rentre-t-il au contraire dans la catégorie des actes

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1905, page 494.

d'administration, il est susceptible, dans ce cas, d'être déféré au Conseil d'Etat.

Que faut-il donc entendre par « acte de gouvernement » ?

Le critérium est assez subtil, la théorie des actes de gouvernement constituant l'une des matières les plus controversées du droit administratif. Tout n'y est-il pas sujet à contestation : la définition de ces actes, les principes qui leur sont applicables et jusqu'à leur existence même comme groupe distinct soumis à des règles particulières ?

Il n'y a pas d'actes de gouvernement, déclare M. Berthélemy, les lois qui établissent le principe de la séparation des pouvoirs et celui de la séparation des autorités administratives et judiciaires, n'ayant jamais parlé d'une autorité gouvernementale.

Examinant la question spéciale de savoir s'il existe un recours contre la déclaration d'état de siège, cet auteur admet tout d'abord que, si ce régime est décrété par une loi, qu'on se trouve ou non dans les cas prévus par la législation actuelle, les conséquences de la mesure n'en sont pas moins produites. Quand exceptionnellement, au contraire, l'état de siège est établi par un décret — en dehors même des cas où la loi l'autorise ou sans observation des formes qu'elle prescrit — ce décret, acte administratif illégal, peut, selon M. Berthélemy, être l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat (1).

(1) Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 5e édition, page 111.

Certains aboutissent au même résultat, tout en partant de points de vue différents.

Les uns ne reconnaissent le caractère d'actes de gouvernement qu'aux mesures constituant *l'exécution directe d'une disposition formelle de la Constitution.*

C'est ainsi que pour M. Ducrocq, la formule qui semble exacte et de nature à éviter toute extension dangereuse consisterait à ne reconnaître le caractère de décrets gouvernementaux qu'aux seuls actes rentrant dans cette catégorie. Du moment qu'un décret du Président de la République serait rendu pour l'exécution d'autres textes que les lois constitutionnelles, on devrait lui dénier le caractère d'acte de gouvernement et reconnaître en lui une disposition administrative (1).

Le décret déclarant l'état de siège serait donc, d'après cette théorie, un simple acte administratif, susceptible d'être déféré au Conseil d'Etat par la voie contentieuse, la loi du 3 avril 1878, en exécution de laquelle il peut intervenir, n'étant pas une loi constitutionnelle (2).

D'autres, pour lesquels les actes de gouvernement se caractérisent par leur *nature politique*, admettent au contraire l'irrecevabilité de tout recours contentieux contre le décret déclaratif de l'état de

(1) Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 7e éd., tome Ier, page 88.

(2) C'est également pour cette raison que M. Le Courtois (*Des Actes de gouvernement*, thèse, Poitiers, 1899, page 226) refuse le caractère d'acte de gouvernement à la déclaration d'état de siège dans les cas exceptionnels où le Président de la République peut exercer cette prérogative en vertu des articles 2 et 3 de la loi de 1878.

siège. M. Laferrière est partisan de cette doctrine (1) et mentionne, parmi les actes échappant à tout recours contentieux, les mesures relatives à la sûreté intérieure de l'Etat et, en premier lieu, le décret déclaratif de l'état de siège politique, qui constitue, au dire de cet auteur, la manifestation la plus énergique de l'autorité gouvernementale veillant à la sûreté publique (2).

M. Teissier soutient également que le pouvoir exceptionnel du gouvernement en matière d'état de siège politique exercé sous le contrôle immédiat des Chambres est, par là même, affranchi de tout contrôle judiciaire, et qu'on ne saurait être admis à former un recours pour excès de pouvoir contre les décrets déclaratifs de l'état de siège, en alléguant qu'ils seraient contraires aux dispositions légales et aux prérogatives du Parlement (3).

Enfin, pour M. Hauriou (4), l'acte de gouvernement étant *celui qui figure dans une certaine énumération d'actes politiques, dressée par la jurisprudence administrative, sous l'autorité du Tribunal des Conflits,* il convient de faire figurer dans la liste généralement admise, parmi les mesures *de principe* se

(1) M. Dareste (*la Justice administrative en France*, 2e édition, page 218) reconnaît également le caractère gouvernemental aux *actes que la Constitution et les lois réservent à la puissance souveraine, sans autre contrôle que celui des grands corps politiques et de l'opinion publique.*

(2) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2e édition, tome II, page 36.

(3) Teissier, *la Responsabilité de la puissance publique*, page 135.

(4) *Précis de droit administratif*, 8e édition, page 79.

rapportant à la sûreté publique (1), les décrets établissant l'état de siège, qui échappent dès lors à tout recours contentieux.

M. Tirard propose également de comprendre, parmi les actes de gouvernement, *les mesures dont le Parlement s'est explicitement réservé le contrôle*, tels que « l'application de la loi du 3 avril 1878, relative à l'état de siège fictif, dont la déclaration exige le contrôle immédiat des Chambres » (2).

La plupart des auteurs se basent, on le voit, sur la distinction qu'ils cherchent à établir entre les actes de gouvernement et les actes d'administration, pour écarter la possibilité d'un recours contentieux contre le décret déclaratif de l'état de siège. Or, pour aboutir à ce résultat, n'est-il pas inutile de recourir à un tel moyen ?

A notre avis, il existe une raison décisive et *bien plus simple* pour admettre l'irrecevabilité de tout recours contentieux : c'est que le décret déclaratif ne peut, *par lui-même*, faire grief à personne.

Tant qu'il restera sans application, comment pourrait-il devenir l'objet d'une réclamation par la voie contentieuse ? L'acte n'a produit encore aucun effet pratique ; il n'a donc pu ni violer un droit, ni

(1) D'après M. Hauriou (*op. cit*, page 82) la jurisprudence distingue, quand il s'agit de la sûreté intérieure de l'État, les mesures *de principe*, tels que les décrets établissant l'état de siège, et les mesures *d'exécution*, ayant pour but d'y donner suite, comme les arrêtés de police qui peuvent être pris, durant l'état de siège, par l'autorité militaire.

(2) Tirard, *De la responsabilité de la puissance publique* (Thèse, Paris, 1906, page 165).

causer un dommage quelconque : par suite, personne n'a intérêt à en demander l'annulation.

Cet intérêt apparaîtra, au contraire, dès que l'application de ce décret aura été faite à une situation déterminée, par exemple, dès que l'autorité militaire aura procédé à des perquisitions domiciliaires ou interdit des publications sous prétexte qu'elles seraient de nature à entretenir le désordre.

Les particuliers se prétendant lésés par ces décisions pourront alors se pourvoir par la voie contentieuse; mais, en réalité, le pourvoi sera dirigé, dans ce cas, non contre le décret même qui aura déclaré l'état de siège politique, *mais simplement contre les actes ultérieurement accomplis pour son exécution.*

D'ailleurs, quand il déclare l'état de siège, le Président de la République est placé, par la loi elle-même, sous le contrôle direct et immédiat du Parlement. Cette circonstance rend à la fois inutile et impossible tout recours contentieux contre le décret lui-même : *inutile*, parce que le contrôle des Chambres est présumé donner aux citoyens une garantie largement suffisante; *impossible*, parce que l'ouverture d'un recours contentieux impliquerait forcément le droit pour un tribunal de critiquer la décision du chef de l'Etat, ce qui pourrait avoir de graves inconvénients (1).

On a prétendu cependant qu'il serait préférable de permettre un tel recours, afin de donner aux

(1) En ce sens : Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, tome Ier, page 218.

citoyens des garanties plus complètes. Sans doute ils pourront, jusqu'à un certain point, se défendre contre les conséquences de l'état de siège irrégulièrement prononcé, en recourant, non contre la déclaration elle-même, mais contre les décisions prises par les autorités chargées de l'appliquer.

Ce recours éventuel serait insuffisant, au dire de M. Michoud, parce que les mesures intervenues en vertu de l'état de siège (perquisitions domiciliaires, saisie des armes, interdictions de publications ou de réunions) sont de nature à peser lourdement sur les personnes qui y sont soumises et à leur causer, avant même que le recours soit matériellement possible, des dommages difficilement réparables. Aussi les particuliers se placeraient-ils hors de toute atteinte, en faisant tomber la déclaration elle-même dès le moment où elle intervient (1). Nous pensons, contrairement à cette doctrine, qu'aucun recours n'est possible avant que le décret déclaratif de l'état de siège ait donné lieu à des mesures d'exécution prises par les autorités compétentes.

La question de savoir si la déclaration de l'état de siège politique peut donner ouverture à un recours contentieux n'est pas spéciale aux décrets rendus par le Président de la République : elle peut également se poser, lorsque la même mesure est décrétée par le gouverneur général de l'Algérie ou par les gouverneurs des colonies.

(1) Michoud, *Des actes de gouvernement* dans les *Annales de l'enseignement supérieur de Grenoble*, tome Ier, page 317.

M. Berthélemy admet, dans ce cas, la possibilité d'un recours contentieux, la déclaration de l'état de siège constituant, à son dire, une simple mesure d'ordre administratif (1).

Nous estimons, au contraire, avec M. Laferrière, que de telles décisions, prises en vertu d'une véritable délégation de l'autorité gouvernementale, ne relèveraient que du gouvernement exerçant son pouvoir hiérarchique et des Chambres contrôlant l'exercice de ce pouvoir (2).

Tout ce que nous venons de dire ne s'applique, bien entendu, qu'au décret même qui établit l'état de siège politique : lui seul a le caractère d'un acte de souveraineté, qu'il ne communique pas aux mesures ultérieurement accomplies pour son exécution.

Les autorités chargées d'appliquer ce régime sont tenues de se conformer aux prescriptions de la loi organique du 9 août 1849. Les excès de pouvoir qu'elles pourraient commettre seraient susceptibles d'être déférés à la juridiction contentieuse, l'état de siège n'ayant pas pour conséquence de soumettre les individus à une autorité entièrement discrétionnaire, mais seulement à certains pouvoirs exceptionnels, prévus et définis par la loi (3).

Les citoyens, aux termes mêmes de l'article 11 de la loi de 1849, ne continuent-ils pas, nonobstant l'état

(1) Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 5e édition, page 400, note 1.

(2) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2e édition, tome II, page 36.

(3) Voir *suprà*, pages 6 et s.

de siège, à exercer tous ceux des droits garantis par la Constitution dont la jouissance n'est pas suspendue en vertu des articles précédents de la même loi ? Dans ces conditions, il est donc absolument naturel que s'ils gardent l'exercice des droits laissés intacts par la déclaration d'état de siège, les citoyens conservent également les recours et les actions en justice qui servent à sanctionner ces droits.

CHAPITRE IV

La Levée de l'état de siège politique

L'absence d'un recours juridictionnel ne permettant pas aux particuliers de faire annuler, par la voie contentieuse, l'acte même établissant l'état de siège, ce régime ne pourra être levé que dans les conditions formellement prévues par le législateur.

Dans le système de la loi du 9 août 1849, celles-ci faisaient l'objet de l'article 12, qui distinguait deux cas.

Quand la déclaration de l'état de siège émanait de l'Assemblée Nationale, elle *seule* pouvait, en principe, rapporter cette mesure; néanmoins, ce droit appartenait exceptionnellement au Président de la République, en cas de prorogation de l'Assemblée.

Lorsque l'état de siège avait été proclamé par le chef de l'Etat, conformément aux dispositions de l'article 3, il pouvait être levé par lui, tant qu'il n'avait pas été maintenu par l'Assemblée Nationale.

Dans tous les cas, il fallait un acte spécial pour y mettre fin. A la suite des événements de 1871, se posa la question de savoir si les changements politiques

survenus à cette époque n'avaient pas entraîné *de plein droit* la levée de l'état de siège et notamment s'il n'avait pas été *implicitement* abrogé par le seul fait de la chute du gouvernement impérial qui l'avait décrété.

Appelée à trancher cette difficulté, à propos de contestations relatives à la validité de poursuites intentées devant les conseils de guerre contre des prévenus civils, la jurisprudence admit que l'état de siège politique survivait au régime qui l'avait établi.

Par deux arrêts des 11 mai et 12 octobre 1871 (1), la Cour de Cassation décida que cette mesure, régulièrement décrétée par le gouvernement en exercice, ne cessait pas par suite du renversement de celui-ci, surtout lorsque le motif de l'état de siège (dans l'espèce, la guerre avec une puissance étrangère) n'avait été en rien modifié par le changement constitutionnel.

Cette solution doit être approuvée sans réserve : il est bien certain que la déclaration de l'état de siège intervenue lors des événements de 1870 n'était pas une mesure uniquement afférente à la politique du gouvernement qui l'avait ordonnée, comme si elle avait eu pour but son maintien au pouvoir.

Elle fut au contraire décrétée comme un moyen de défense nationale ; or, les changements politiques survenus n'ayant en rien modifié les nécessités de celle-ci, il était juste de considérer que ce régime,

(1) D., 1871, 1, 30 et 178 ; S., 1871, 1, 110 et 252.

conservant toute son utilité, avait survécu au renversement de l'Empire.

La question de la levée *implicite* de l'état de siège par le seul fait d'une transformation constitutionnelle devrait, au contraire, être résolue affirmativement, s'il avait été déclaré comme une mesure de sûreté intérieure et s'il n'avait constitué, pour le gouvernement déchu, qu'un moyen de défense contre le parti auquel il aurait dû céder le pouvoir. On serait fondé, en ce cas, à soutenir que cette mesure essentiellement politique serait virtuellement abrogée par la chute du gouvernement dans l'intérêt duquel elle aurait été édictée.

L'état de siège proclamé à la suite des événements de 1870 subsista pendant plusieurs années (1). Cette prolongation fut très vivement critiquée lors de la discussion du projet Bardoux. Aussi, pour éviter le retour d'un pareil fait, on admit que la levée de l'état de siège n'exigerait plus une déclaration formelle, comme sous l'empire de la loi de 1849, mais qu'elle pourrait avoir lieu *de plein droit*. L'article 1^er^ de la loi du 3 avril 1878 décida en effet qu'à l'expiration du temps fixé pour sa durée « *l'état de siège cesse de plein droit, à moins qu'une loi nouvelle n'en prolonge les effets* ».

Ce régime est encore levé de plein droit par appli-

(1) Ce fut en effet la loi du 29 décembre 1875 (D., 1876, 4, 30) qui leva cette mesure dans tous les départements où elle avait été établie, à l'exception toutefois de la Seine, de Seine-et-Oise, du Rhône et des Bouches-du-Rhône, où l'état de siège subsista jusqu'à la loi du 4 avril 1876 (D., 1876, 4, 102).

cation de l'article 5 de la même loi. Lorsqu'il a été établi par le Président de la République dans les conditions indiquées par les articles 2 et 3, il peut arriver que les deux Chambres ne soient pas du même avis relativement à son opportunité : « *en cas de dissentiment entre elles*, dit l'article 5, *l'état de siège est levé de plein droit* ».

Le désaccord entre les Chambres produit cette conséquence, en vertu du principe que toutes les fois qu'elles sont réunies, une loi est nécessaire pour établir l'état de siège. Or, cette loi ne peut résulter que de leur accord. Relativement à l'état de siège, la Chambre et le Sénat ont des droits égaux : leur consentement est aussi nécessaire pour maintenir cette mesure que pour la proclamer directement (1).

Lors de la discussion de la loi de 1878 à la Chambre des députés, M. Lalanne avait présenté un contre-projet aux termes duquel l'état de siège, qui n'aurait pu être établi qu'en cas de guerre étrangère et seulement dans les parties du territoire menacées par l'ennemi, aurait cessé *de plein droit*, soit à la fin de la guerre, soit lorsque le territoire mis en état de siège n'aurait plus été menacé. Mais ce contre-projet fut retiré par son auteur avant toute discussion (2).

Avec la levée de l'état de siège politique, ne disparaissent pas d'ailleurs toutes ses conséquences. Pendant sa durée, les tribunaux militaires ont été saisis

(1) *Rapport* fait par M. Franck-Chauveau à la Chambre des députés, le 5 février 1878 (*Journal officiel* du 16 février 1878, page 1627).

(2) Voir : *Chambre des députés*, séance du 8 février 1878 (*Journal officiel* du 9, page 1328).

de la poursuite et du jugement des crimes et délits mentionnés par l'article 8 de la loi de 1849. La connaissance de ces infractions continue de leur appartenir, malgré le retour au droit commun, qui ne reprend son empire que pour les infractions nouvelles. L'article 13 de la même loi, *implicitement* maintenu par l'article 6 de la loi de 1878, décide en effet qu' « *après la levée de l'état de siège*, les tribunaux militaires *continuent* de connaître des crimes et des délits dont la poursuite leur avait été déférée » (1).

Lors de la discussion à la Chambre des députés du projet qui aboutit à la loi de 1878, M. Marcou proposa de faire disparaître la justice militaire et de rendre aux tribunaux ordinaires la plénitude de leur juridiction, *à partir du jour où l'état de siège serait levé*.

L'article 13 de la loi du 9 août 1849 aurait été supprimé et remplacé par le texte suivant : « Après la levée de l'état de siège, toutes les juridictions de droit commun sont rétablies dans le plein exercice de leurs pouvoirs. En conséquence, les tribunaux militaires sont dessaisis immédiatement des affaires commencées, quel que soit l'état de la procédure criminelle ».

(1) Cette disposition a été inspirée, au dire du rapporteur de la loi de 1849, par l'intérêt de la vindicte publique, l'unité de la procédure et le respect de l'égalité, qui doit soumettre à une juridiction identique les individus arrêtés dans une situation semblable, sans se préoccuper de l'époque où interviendra le jugement. — Voir : *Rapport* fait par M. Fourtanier à l'Assemblée Nationale, le 7 août 1849 (*Moniteur universel* du 11 août 1849, page 2681).

L'auteur de cette nouvelle disposition soutenait que la levée de l'état de siège impliquant la cessation de tout péril, le maintien d'un état de choses extraordinaire et anormal au point de vue judiciaire paraissait un non sens.

Le rapporteur, M. Franck-Chauveau, fit remarquer que l'amendement ne rentrait pas dans l'objet précis du projet de loi, qui consistait simplement à mettre en harmonie avec la Constitution de 1875 celles des dispositions de la loi de 1849 qui touchaient au droit constitutionnel et étaient relatives, non aux effets, mais à l'*organisation* de l'état de siège.

Pour ne pas troubler l'économie du projet en discussion, M. Marcou retira son amendement et l'article 13, maintenu dans sa rédaction primitive, laissa subsister la compétence des conseils de guerre, *postérieurement à la levée de l'état de siège,* pour toutes les infractions dont la poursuite leur avait été déférée (1).

Le maintien de cette compétence pourrait, toutefois, soulever une difficulté dans le cas où l'état de siège proclamé par le Président de la République serait levé, quelques jours après, par un vote des Chambres ne ratifiant pas cette mesure. Que faudrait-il décider, en pareille circonstance, à l'égard des procédures commencées devant les conseils de guerre dans le court intervalle qui s'est écoulé entre le décret déclaratif et le vote du Parlement ?

(1) Voir : *Chambre des députés,* séance du 8 février 1878 (*Journal officiel* du 9, pages 1328 et 1329).

Il conviendrait, nous semble-il, d'appliquer strictement les dispositions de l'article 13 de la loi de 1849. On se trouve, dans cette hypothèse, en présence d'une véritable levée de l'état de siège et il n'y a aucune raison permettant d'apporter une exception à la règle générale édictée par cet article (1).

Des difficultés peuvent également s'élever à un autre point de vue : en présence de la généralité des termes de l'article 6, qui maintient implicitement toutes les dispositions de la loi de 1849 non contraires aux règles nouvelles, on peut se demander si les modes de levée de l'état de siège spécialement prévus par cette loi peuvent encore s'appliquer aujourd'hui.

Tout d'abord, en ce qui concerne l'Algérie et les colonies, rien ne paraît s'opposer à l'application des règles édictées en 1849 : l'état de siège déclaré par les gouverneurs de ces territoires pourrait, sous l'empire de la loi de 1878, être levé, conformément à l'article 12 § 3 de la loi de 1849, soit par le Président de la République, tant qu'il n'aura pas été maintenu par les Chambres, soit par ces gouverneurs eux-mêmes, « aussitôt qu'ils croiront la tranquillité suffisamment rétablie ».

La possibilité d'appliquer actuellement les modes de levée de l'état de siège prévus par la loi de 1849 est plus délicate s'il s'agit de la métropole.

On sait qu'aux termes de l'article 12 § 3 de cette loi,

(1) Voir : *Suprà*, 46.

l'état de siège *déclaré par le Président de la République*, conformément à l'article 3, pouvait être levé par lui, tant qu'il n'avait pas été maintenu par l'Assemblée Nationale. Cette disposition pourrait-elle continuer à recevoir une application sous l'empire de la loi de 1878 ?

L'affirmative nous paraît s'imposer : il y aurait lieu de décider que l'état de siège, déclaré par le chef de l'Etat dans les cas prévus par les articles 2 et 3 de la loi de 1878, pourrait, par application de l'article 12 § 3 de la loi de 1849, être levé par lui tant qu'il n'aurait pas été maintenu par les Chambres.

Ce même article, dans son second paragraphe, conférait en outre au Président de la République, en cas de prorogation, le droit de lever l'état de siège *déclaré par l'Assemblée elle-même*. En vertu de ce texte, pourrait-il encore actuellement lever, en l'absence des Chambres, l'état de siège qui aurait été déclaré ou maintenu par une loi ?

Il semblerait *a priori* qu'il faille répondre affirmativement, en présence des termes si généraux de l'article 6. Mais il ne faut pas oublier que, dans la pensée du législateur de 1849, le droit ainsi accordé au Président de la République de lever l'état de siège était le corollaire naturel du droit de l'établir, que lui reconnaissait l'article 3 en cas de prorogation de l'Assemblée Nationale. Or, ce droit ne lui appartient plus intégralement aujourd'hui, puisque son exercice a pour conséquence d'entraîner la réunion de plein droit des Chambres.

D'ailleurs, dans le système de la loi de 1878, la loi déclarative de l'état de siège devant en fixer la durée, le chef de l'Etat ne pourrait, sans porter atteinte à cette prescription, procéder à une levée anticipée de cette mesure.

Pour toutes ces raisons, la disposition de l'article 12 § 2 de la loi de 1849 ne paraît pas susceptible d'être appliquée de nos jours; à s'en tenir, du reste, aux principes mêmes édictés en 1878, le Président de la République ne pourrait pas lever, en l'absence des Chambres, l'état de siège qui aurait été déclaré ou maintenu par une loi.

En fait, on constate avec surprise que le pouvoir exécutif s'est vu attribuer, en 1914, des droits que la stricte interprétation des textes n'eût pas permis de lui accorder.

La loi du 5 août a décidé, en effet, d'une façon très générale, qu' « *un décret du Président de la République, rendu sur avis du Conseil des ministres, pourrait lever l'état de siège* (1) ». Elle a même conféré au chef de l'État un droit beaucoup plus important, en lui permettant, après que cette mesure aurait été levée, « *de la rétablir sur tout ou partie du territoire* (2) ».

Le législateur de 1914 s'est donc montré beaucoup plus favorable aux prérogatives de l'exécutif que ne l'avait été la loi de 1878, et même celle de 1849, qui n'accordait au gouvernement la faculté d'étendre

(1) et (2) Voir : *Suprà*, page 4, note 1, le texte de la loi du 5 août 1914.

l'état de siège à certaines parties du territoire, que si la loi déclarative les avait expressément visées (1).

Toutefois, il convient de remarquer que les dispositions de la loi du 5 août, attribuant ainsi au chef de l'État le droit de lever l'état de siège et de le rétablir ensuite, constituent des règles tout à fait exceptionnelles. Les Travaux Préparatoires de cette loi le démontrent d'ailleurs de la façon la plus évidente : dans son rapport au Sénat, M. Henry Chéron déclarait, en termes formels, que « les pouvoirs ainsi attribués au Président de la République avaient un caractère exceptionnel *et cesseraient avec la fin de la guerre à raison de laquelle ils étaient établis* » (2).

Le gouvernement n'ayant pas jugé à propos d'user des pouvoirs à lui conférés par la loi du 5 août, un député, M. Paul-Meunier, déposa, le 4 mars 1915, sur le bureau de la Chambre, avec demande d'urgence et de discussion immédiate, une proposition de loi tendant à lever l'état de siège politique dans l'ensemble du territoire, à l'exception toutefois d'une dizaine de départements des régions du nord et de l'est, situés à l'extrême limite de notre frontière et

(1) « *La déclaration de l'état de siège*, portait l'article 2 § 2 de la loi du 9 août 1849, *désigne* les communes, les arrondissements ou départements auxquels il s'applique *et pourra être étendu.* »

(2) *Rapport* fait au Sénat, le 4 août 1914, par M. Henry Chéron, au nom de la commission de l'armée, chargée d'examiner le projet de loi sur l'état de siège, adopté par la Chambre des députés (*Journal officiel*, Sénat, session extraordinaire de 1914, *Débats parlementaires*, séance du 4 août 1914, page 1307).

dont plusieurs étaient encore occupés par les Allemands (1).

Lorsque les Chambres, disait M. Paul-Meunier, votèrent la loi du 5 août, ratifiant la déclaration de l'état de siège faite quelques jours auparavant par le Président de la République, chacun se disait, pour rassurer sa conscience, que le régime d'exception auquel le Parlement consentait à soumettre la démocratie française, serait de courte durée et que le plein exercice des libertés publiques serait à peine interrompu par la guerre (2). Après sept mois passés sous ce régime, n'avait-on pas recueilli la preuve formelle que jamais le moindre péril de troubles intérieurs n'avait menacé le pays? Or, l'état de siège politique n'ayant été institué que pour faire face à un danger

(1) Cette proposition de loi était ainsi conçue :

« *Article unique.* – L'état de siège politique déclaré par la loi du 5 août 1914 est levé :

« 1° A Paris :

« 2° Dans les départements ci-après désignés : Ain, Allier, Alpes (Basses-), Alpes (Hautes-), Alpes-Maritimes, Ardèche, Ariège, Aube, Aveyron, Aude, Bouches-du-Rhône, Calvados, Cantal, Charente, Charente-Inférieure, Cher, Corrèze, Corse, Côte-d'Or, Côtes-du-Nord, Creuse, Dordogne, Doubs, Drôme, Eure, Eure-et-Loir, Finistère, Gard, Garonne (Haute-), Gers, Gironde, Hérault, Ille-et-Vilaine, Indre, Indre-et-Loire, Isère, Jura, Landes, Loir-et-Cher, Loire, Loire (Haute-), Loire-Inférieure, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Lozère, Maine-et-Loire, Manche, Marne (Haute-), Mayenne, Morbihan, Nièvre, Orne, Puy-de-Dôme, Pyrénées (Basses-), Pyrénées (Hautes-), Pyrénées-Orientales, Rhône, Saône (Haute), Saône-et-Loire, Sarthe, Savoie, Savoie (Haute-), Seine, Seine-Inférieure, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise, Sèvres (Deux-), Tarn, Tarn-et-Garonne, Var, Vaucluse, Vendée, Vienne, Vienne (Haute-), Yonne, Alger, Oran et Constantine. »

(2) *Rapport* fait par M. Paul-Meunier, au nom de la Commission de législation civile et criminelle (*Journal officiel*, Chambre des députés, session ordinaire de 1915, *Documents parlementaires*, annexe au procès-verbal de la séance du 15 octobre 1915, n° 1359).

imminent de guerre civile, cette mesure n'avait plus sa raison d'être et c'était pour le Parlement un devoir de haut patriotisme que de la rapporter (1).

Sans doute, répondit M. Viviani, président du Conseil, l'initiative de la levée de l'état de siège pouvait être prise par un membre du Parlement; mais c'était au pouvoir exécutif qu'appartenait le droit d'apprécier souverainement l'opportunité de mettre fin à cette mesure. Or, lorsque de l'intérieur au front, il y avait constamment des mouvements de troupes et des transports de toutes sortes destinés à fournir à l'autorité militaire ce dont elle avait besoin, il était impossible de lever l'état de siège, sans porter un sérieux dommage à la défense nationale (2).

La Chambre se rangea d'ailleurs à cet avis et se contenta de renvoyer le projet en discussion à l'examen de la Commission de législation civile et criminelle.

Quelques mois après, celle-ci proposa un nouveau texte abrogeant la loi du 5 août (3), l'état de siège étant toutefois provisoirement maintenu dans une dizaine de départements touchant à la zone des opérations

(1) *Discours* de M. Paul-Meunier à la Chambre des députés, le 4 mars 1915 (*Journal officiel*, Chambre des députés, session ordinaire de 1915, *Débats parlementaires*, séance du 4 mars 1915, page 303).

(2) *Discours* de M. Viviani, président du Conseil, à la Chambre des députés, le 4 mars 1915 (*Journal officiel*, Chambre des députés, session ordinaire de 1915, *Débats parlementaires*, séance du 4 mars 1915, page 305).

(3) La proposition de loi adoptée par la Commission de législation civile et criminelle est ainsi conçue :

« La loi du 5 août 1914, qui a déclaré l'état de siège est abrogée. L'état de siège est provisoirement maintenu dans les départements ci-après : Aisne, Ardennes, Marne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nord,

militaires, *pour une période de trois mois*, à l'expiration de laquelle, il ne pourrait être prolongé que par une loi nouvelle .

La question de la levée anticipée de l'état de siège soulevait d'ailleurs un problème assez délicat. Ayant voté le 4 août le maintien de ce régime *pendant toute la durée de la guerre,* les Chambres n'étaient-elles pas liées par ce vote ? En d'autres termes, la loi du 5 août n'avait-elle pas supprimé, pour l'avenir, la liberté du législateur de mettre fin à l'état de siège, *avant la fin des hostilités ?*

Il est incontestable, à notre avis, que la formule imprécise de cette loi, fixant à l'issue de la guerre le terme extrême de l'état de siège, ne peut, à aucun moment, entraver l'initiative des Chambres. Cette limitation faite d'une façon aussi vague semble d'ailleurs contraire à l'esprit même de la loi de 1878 (1). En outre, la disposition votée en 1914, n'étant pas un texte constitutionnel, n'a que la force d'une loi ordinaire et ne peut lier que le pouvoir exécutif.

En fait, bien qu'à l'heure actuelle, l'état de siège politique n'ait pas encore été levé, on constate néanmoins une tendance marquée à en atténuer progressivement les effets.

C'est ainsi qu'au début de septembre 1915, le

Pas-de-Calais, Somme, Vosges, territoire de Belfort. Dans ces départements, l'état de siège ne sera maintenu que *pour une période de trois mois* à partir de la promulgation de la présente loi. A l'expiration de cette période, il ne pourra être prolongé que par une loi nouvelle. »

(1) Voir : *Suprà*, page 95.

Conseil des ministres décida de restreindre les pouvoirs de l'autorité militaire, tels qu'ils résultaient de la déclaration de l'état de siège et de rendre à l'autorité civile une partie de ses attributions. Dans ce but, le ministre de l'Intérieur adressa aux préfets des départements situés en dehors de la zone des armées, des instructions les avisant qu'à dater du 5 septembre 1915, l'autorité civile (préfets et maires) était réinvestie de tous les pouvoirs de police qu'elle exerçait normalement en temps de paix, et dont elle avait pu être dessaisie par l'autorité militaire, en vertu de l'article 7 de la loi du 9 août 1849, depuis la proclamation de l'état de siège (1).

Quelque temps après, la Commission de législation civile et criminelle, à qui avait été renvoyée la proposition de loi de M. Paul-Meunier, décidait qu'il y avait lieu de soumettre immédiatement au vote de la Chambre la partie du dispositif de cette proposition concernant l'extension de la compétence des conseils de guerre résultant de l'état de siège. C'est dans ces conditions que, le 10 décembre dernier, la Chambre abrogeait l'article 13 de la loi du 9 août 1849 et remplaçait l'article 8 de la même loi par une disposition d'après laquelle les tribunaux militaires ne pourraient connaître *que des crimes prévus et réprimés par les articles 75 à 149 du Code pénal* (2).

(1) Voir les instructions adressées à ce sujet aux préfets par le ministre de l'Intérieur, le 1er septembre 1915, dans le *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*, septembre 1915, pages 422 et s.

(2) Voir : *Journal officiel*, Chambre des députés, session ordinaire de 1915, *Débats parlementaires*, séance du 10 décembre 1915, p. 2056.

Pour apprécier la portée de cette double innovation, il faut se rappeler que l'article 13 de la loi de 1849 consacrait la compétence des conseils de guerre, postérieurement à la levée de l'état de siège, pour toutes les infractions dont la poursuite leur avait été déférée. La suppression de ce texte faisait donc disparaître la juridiction militaire du jour où l'état de siège était levé.

Quant à l'article 8 de la même loi, il déclarait les tribunaux militaires compétents, quelle que fût la qualité des auteurs principaux et des complices, « pour tous les crimes et *délits* contre la sûreté de la République, contre la Constitution, contre l'ordre et la paix publique ». Ce texte attribuait, en fait, grâce à l'interprétation très extensive que lui avait donnée la jurisprudence, une compétence presque illimitée aux conseils de guerre (1).

La formule adoptée par la Chambre la restreignait, au contraire, à une catégorie d'infractions limitativement énumérées par le Code pénal ; elle faisait, en outre, rentrer dans la compétence des tribunaux correctionnels les simples délits, la juridiction mili-

(1) Ainsi que nous l'avons indiqué (*suprà*, page 7, note 2) la jurisprudence avait interprété d'une façon extrêmement large l'expression « délits contre l'ordre et la paix publique », employée par l'article 8 de la loi de 1849 et l'on pouvait dire, suivant l'expression de M. Paul-Meunier, qu' « en vertu de ce texte et de la jurisprudence qui s'y rattachait, la compétence des conseils de guerre envers la population civile était pratiquement illimitée et que n'importe qui, pour n'importe quoi, pouvait être déféré aux tribunaux militaires ». — *Discours* à la Chambre des députés le 10 décembre 1915 (*Journal officiel*, Chambre des députés, session de 1915, *Débats parlementaires*, page 2055).

taire étant exclusivement réservée pour les *crimes*, c'est-à-dire pour les infractions graves, punies par la loi d'un minimum de cinq années d'emprisonnement.

Mais le projet adopté par la Chambre subit d'importantes modifications au Sénat. On estima que l'abrogation de l'article 13 de la loi de 1849 aurait encouragé les prévenus, afin d'échapper à la juridiction militaire, à multiplier les incidents de procédure jusqu'au jour de la levée de l'état de siège ; quant à la restriction concernant la compétence exceptionnelle des conseils de guerre, elle apparut, telle qu'elle avait été primitivement admise, comme beaucoup trop absolue (1).

Aussi, dans son rapport au nom de la Commission spéciale de la justice militaire, M. Flandin proposa-t-il un nouveau texte (2) qui, adopté par le Sénat (3) et ratifié ensuite par la Chambre (4), devint l'article 6 de la loi du 27 avril 1916 (5).

Cette disposition, qui laisse subsister l'article 13 de la loi de 1849, établit, relativement à la compétence exceptionnelle des conseils de guerre, une distinction fondamentale suivant que l'état de siège est

(1) Voir : *Rapport* fait par M. Flandin le 3 février 1916 (*Sénat*, session ordinaire de 1916, *Documents parlementaires*, annexe n° 24.

(2) *Rapport supplémentaire* du 30 mars 1916 (*Sénat*, session ordinaire de 1916, *Documents parlementaires*, annexe n° 126).

(3) *Sénat*, session ordinaire de 1916, *Débats parlementaires* (Séance du 12 avril 1916), page 304.

(4) *Chambre des députés*, session ordinaire de 1916, *Débats parlementaires* (séance du 17 avril 1916), pages 987 et 988.

(5) *Journal officiel* du 28 avril 1916, page 3613.

déclaré en cas d'insurrection à main armée ou motivé par une guerre étrangère.

Dans le premier cas, il s'agit d'un péril simplement *politique :* les juridictions militaires ne sont compétentes à l'égard des prévenus civils que pour certains *crimes* prévus par le Code pénal et limitativement énumérés (1).

Dans le second cas, où l'on se trouve, au contraire, en présence d'un péril *national,* cette compétence est étendue à toutes les infractions, *crimes ou délits,* susceptibles de porter atteinte, d'une façon quelconque, à la défense du pays (2).

La distinction consacrée par la loi du 27 avril 1916

(1) Ces crimes sont ceux réprimés par les articles 75 à 85, 87 à 99, 109, 110, 114, 118, 119, 123 à 126, 132, 133, 139, 140, 141, 166, 167, 177 à 179, 188, 189, 191, 210, 211, 265 à 267, 341, 430 à 432, 434, 435, 439, 440 et 441 du Code pénal.

(2) Lorsque l'état de siège est déclaré en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère, les juridictions militaires peuvent en outre connaître :

1° Des délits prévus par la loi du 10 avril 1886, établissant des pénalités contre l'espionnage ;

2° Des infractions prévues par la loi du 4 avril 1915, qui sanctionne l'interdiction faite aux Français d'entretenir des relations d'ordre économique avec les sujets d'une puissance ennemie ;

3° Des faits punis et réprimés par la loi du 17 août 1915, assurant la juste répartition et une meilleure utilisation des hommes mobilisés ou mobilisables ;

4° De la provocation, par quelque moyen que ce soit, à la désobéissance des militaires envers leurs chefs dans tout ce qu'ils leur commandent pour l'exécution des lois et règlements militaires ;

5° De la provocation, par quelque moyen que ce soit, aux crimes d'assassinat, de meurtre, d'incendie, de pillage, de destruction d'édifices ou d'ouvrages militaires ;

6° De la provocation directe, par quelque moyen que ce soit, aux attentats contre la sûreté de l'État ;

7° Des délits prévus et réprimés par les articles 177 à 179 du Code pénal ;

8° Des délits commis par les fournisseurs en ce qui concerne les

constitue une innovation très remarquable, car elle tend à proportionner les conséquences de l'état de siège politique à la gravité même du péril qui a motivé son établissement. Elle modifie ainsi, d'une façon heureuse, la partie de la loi du 9 août 1849 relative aux effets de l'état de siège, qui avait été laissée complètement de côté par le législateur de 1878.

fournitures destinées aux services militaires, dans les cas prévus par les articles 430 à 433 du Code pénal, ainsi que par la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes et les lois spéciales qui s'y rattachent ;

9° Des faux commis au préjudice de l'armée, *et d'une manière générale, de tous crimes ou délits portant atteinte à la défense nationale.*

CONCLUSION

Il est incontestable que le régime de droit commun ne peut fonctionner sans inconvénient qu'en temps de paix; en cas de guerre étrangère ou de troubles intérieurs, le salut de l'État exige, au risque de diminuer momentanément les garanties des citoyens, que l'on établisse sur le pays tout entier, ou sur une région déterminée, un régime militaire, essentiellement transitoire, dénommé *état de siège* (1).

Son utilité est d'ailleurs attestée par l'histoire et la législation comparée, car il serait bien extraordinaire que tant de pays eussent adopté cette institution, s'ils avaient pu s'en passer sans préjudice notable.

Il existe cependant une nation où les textes relatifs aux droits des citoyens forment un rempart infranchissable : c'est la Belgique, où l'article 67 de la Constitution du 7 février 1831 interdit formellement au roi de suspendre l'empire des lois (2). Du reste, alors même qu'elle émanerait du pouvoir législatif, toute atteinte aux libertés publiques violerait la Constitution, puisque celle-ci, aux termes mêmes de son article 130 « ne peut être suspendue en tout ou

(1) En ce sens, notamment : Hauriou, *Principes de droit public*, page 385, note 2.

(2) Voir : Dareste, *les Constitutions modernes* (2e édition), tome I, page 77.

en partie » : d'où cette conséquence, qu'une loi sur l'état de siège politique serait absolument anticonstitutionnelle, même si elle réservait au législateur le droit de le proclamer (1).

Mais un tel système constitue une exception : la plupart des États possèdent, au contraire, des institutions, ou, du moins, des pratiques, permettant la suspension temporaire du régime du droit commun. Le nom varie, il est vrai, d'un pays à l'autre : ici, l'on parle d'état de siège ou d'état exceptionnel, là, de suspension de l'*habeas corpus* ou des garanties constitutionnelles ; mais la chose est, au fond, presque partout la même, ce qui s'explique d'ailleurs par l'identité du but poursuivi.

Inconnu du droit anglais qui ne possède pas de législation réglementant à l'avance les périodes de crise, l'état de siège politique est remplacé en Angleterre par la suspension de l'Acte d'*Habeas corpus*, qui permet au Parlement, lorsque des troubles éclatent, de supprimer temporairement les garanties ordinaires de la liberté individuelle, à l'égard des individus inculpés de crimes portant atteinte à la sûreté de l'État (2).

La législation russe, qui ignore également l'état de

(1) En ce sens : Errera, *Traité de droit public belge*, pages 18 et 19.

(2) Voir :

Blackstone, *Commentaires sur les lois anglaises* (traduits par M. Chompré), tome I, page 236;

Dicey, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel* (traduction française par MM. André Batut et Gaston Jèze), pages 204 et 249;

Bleys, *les Garanties de la liberté individuelle en Angleterre* (thèse, Toulouse, 1909), pages 170 et s.

siège, permet cependant de déclarer en *état exceptionnel* certaines parties du territoire, lorsque les circonstances l'exigent. Le Règlement du 14 août 1881 sur les mesures propres à maintenir l'ordre et la tranquillité publique prévoit même deux degrés dans ce régime d'exception : l'état de *protection renforcée*, qui peut être proclamé par le ministre de l'Intérieur et par les gouverneurs généraux des provinces et l'état de *protection extraordinaire* qui ne peut être établi que par le Conseil des ministres avec approbation de l'empereur (1).

De même, la Constitution espagnole du 30 juin 1876 ne parle pas de l'état de siège politique, mais, aux termes de son article 17, les garanties constitutionnelles peuvent être temporairement suspendues dans toute l'étendue de la monarchie ou dans une partie du territoire, quand la sûreté de l'État est menacée. Bien qu'une loi soit en principe nécessaire, néanmoins, si les Cortès ne sont pas réunies, la suspension des garanties peut, en cas d'urgence, être déclarée par le Gouvernement, à charge de soumettre cette mesure le plus tôt possible à l'approbation des Chambres (2).

En Italie, la proclamation de l'état de siège n'est prévue ni par le statut fondamental du royaume de Sardaigne du 4 mars 1848 qui forme encore aujourd'hui la Constitution italienne, ni par une loi spéciale.

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1882, pages 670 et s.

(2) Lagaillarde, *la Constitution espagnole et le régime parlementaire en Espagne* (thèse, Toulouse, 1906), pages 69 et 70.

Cependant, malgré cette absence de réglementation, ce régime a été appliqué dans toutes les circonstances où le maintien de l'ordre exigeait des mesures énergiques : notamment, en 1849 pour réprimer la révolte de Gênes, en Sicile à l'occasion des troubles de 1862 et de 1894, enfin à Reggio et à Messine lors des tremblements de terre qui dévastèrent ces provinces en 1908 (1).

Bien qu'il s'agisse d'une pratique qu'aucune loi positive n'a réglementée, M. Contuzzi a prétendu dégager des diverses applications de l'état de siège les trois principes suivants qui semblent désormais faire partie du droit public italien : 1° l'état de siège est déclaré par décret royal, que le Parlement soit ou non en session ; 2° la convocation des Chambres n'implique pas *ipso facto* la levée de l'état de siège ; 3° le Parlement peut examiner la mesure prise par le Gouvernement et se prononcer à son égard par un vote de confiance ou de blâme, mais le pouvoir législatif n'a pas le droit d'ordonner la levée de l'état de siège : la seule sanction de ses prérogatives consiste dans la mise en minorité du cabinet (2).

Contrairement à ce qui existe en Italie, la plupart des législations européennes prévoient formellement l'organisation de l'état de siège politique.

En Allemagne, l'établissement de ce régime est

(1) Voir : Enrico Antonini, *Il senatus consultum ultimum. Note differenziali e punti di contatto col moderno stato d'assiedo* (Turin, 1914), 2e partie, page 112.

(2) Contuzzi, *l'Etat de siège d'après le droit public italien* dans la *Revue du droit public*, 1894, page 466.

réglementé par l'article 68 de la Constitution de l'Empire du 16 avril 1871. Aux termes de ce texte, « l'Empereur peut, si la sûreté publique est menacée dans les limites du territoire de la Confédération, déclarer une partie de ce territoire en état de siège » (1).

Les conditions et les formes de cette déclaration sont réglées par la loi prussienne du 4 juin 1851. D'après cette disposition, l'état de siège peut être proclamé en cas de guerre, dans les provinces menacées ou déjà partiellement occupées par l'ennemi, et en cas d'insurrection qui mettrait gravement en danger la sécurité publique. Relativement à l'appréciation des circonstances où la sûreté de l'Etat est menacée, l'Empereur possède un pouvoir souverain : le Gouvernement d'État n'a ni un droit d'assentiment ni un droit d'opposition et le Bundesrath ou le Reichstag n'ont pas non plus à se prononcer.

Quant à la forme de la proclamation de l'état de siège, elle doit, dans tous les cas, être effectuée par une insertion dans le Bulletin des lois d'Empire (*Reichsgesetzblatt*) et porté à la connaissance du public au moyen de la lecture de l'ordonnance impériale à son de caisse ou de trompe, et, en outre, par une communication faite aux autorités communales, un affichage sur les places publiques et des insertions dans les journaux (2).

Au point de vue de la déclaration de l'état de siège,

(1) Dareste, *les Constitutions modernes* (2e édition), tome I, p. 175.
(2) Laband, *le Droit public de l'empire allemand*, t. V, p. 72 et s.

l'Alsace-Lorraine fut pendant longtemps soumise à un régime spécial. Aux termes de l'article 2 des lois des 30 décembre 1871 et 4 juillet 1879, le Président supérieur, et plus tard le Statthalter, pouvait, en proclamant l'état de siège quand bon lui semblait, *exercer tous les pouvoirs conférés aux autorités militaires par la loi française du 9 août 1849*. Mais cette disposition, connue sous le nom mémorable de « paragraphe de la Dictature », fut supprimée par la loi du 18 juin 1902 (1).

La Constitution autrichienne autorise aussi le pouvoir exécutif à suspendre pour un temps indéterminé, dans certains cas graves, toute une série de lois fondamentales de l'État (*Staatsgrundgesetze*) concernant les droits publics des citoyens, particulièrement le droit de réunion, la liberté de la presse, l'inviolabilité du domicile. Toutefois le Gouvernement est obligé de rendre compte au Reichsrath, soit immédiatement, soit aussitôt après sa convocation, des motifs de cette mesure exceptionnelle et de lui en demander le maintien : en d'autres termes, il faut que le pouvoir législatif intervienne pour suspendre le droit commun (2).

Cette intervention est également prescrite par la plupart des Constitutions récemment promul-

(1) Voir :

Gerber, *la Condition de l'Alsace-Lorraine dans l'empire allemand* (thèse, Dijon, 1906), page 174;

Heitz, *le Droit constitutionnel de l'Alsace-Lorraine* (thèse, Nancy, 1911), page 186.

(2) Kobatsch, *Chronique politique* (Autriche-Hongrie) dans la *Revue du droit public*, 1894, tome I, page 139.

guées (1). En Grèce notamment, la loi constitutionnelle du 1er juin 1911 n'accorde au roi le droit de déclarer l'état de siège politique qu'avec l'assentiment de la Chambre ; cependant, s'il y a urgence, cette mesure peut, en l'absence du Parlement, être ordonnée par décret royal, contresigné par le Conseil des ministres, mais, aux termes de l'article 91, ce *même* décret, doit, *à peine de nullité*, convoquer les représentants de la nation dans un délai de cinq jours, pour qu'ils maintiennent ou qu'ils lèvent l'état de siège (2).

Cette disposition a visiblement inspiré la nouvelle Constitution bulgare, promulguée le 11 juillet 1911, au lendemain de la proclamation de l'indépendance : aux termes de l'article 73, l'état de siège peut, en cas de danger imminent résultant d'une invasion étrangère ou d'une attaque à main armée, être déclaré, soit par une loi, si l'Assemblée nationale est en session, soit par un décret rendu sous la responsabilité collective des ministres, en l'absence du Parlement ; mais, dans ce dernier cas, l'Assemblée natio-

(1) Ce principe n'a cependant pas été admis par la Constitution provisoire de la République chinoise, promulguée le 15 mars 1912, dont l'article 36 se borne à décider, d'une façon très générale, que « le Président peut, suivant la loi, ordonner l'état de siège ». — Voir : *Annuaire de législation étrangère*, 1912, page 601.

L'intervention du pouvoir législatif est également inconnue dans la Constitution japonaise du 11 février 1889 : aux termes de l'article 14, c'est à l'empereur seul qu'appartient le droit d'établir l'état de siège pour une partie ou pour la totalité du territoire, en cas de guerre étrangère ou intérieure. — Voir : Tanaka Yudourou, *la Constitution de l'empire du Japon* (thèse, Paris, 1899), page 46.

(2) *Annuaire de législation étrangère*, 1911, page 772.

nale est convoquée dans les cinq jours pour approuver le décret déclaratif de l'état de siège (1).

Quant à la Constitution de la République portugaise, votée à la suite du renversement de la monarchie et mise en vigueur le 21 mars 1911, l'article 26 attribue, en principe, compétence exclusive au Congrès pour déclarer l'état de siège, avec suspension totale ou partielle des garanties constitutionnelles, sur un ou plusieurs points du territoire national, en cas de perturbations intérieures ou d'agression imminente par des forces étrangères. Toutefois, si le Congrès n'est pas réuni, le pouvoir exécutif, représenté par le Président de la République et par les ministres, peut exercer cette prérogative ; mais, dans ce cas, la réunion du Parlement a lieu *de plein droit* dans un délai de trente jours et le pouvoir exécutif doit l'informer, avec motifs à l'appui, de toutes les mesures d'exception qu'il aura cru devoir prendre (2).

Cet aperçu sur la législation comparée, en même temps qu'il fait mieux comprendre, dans ses qualités comme dans ses défauts, les solutions consacrées par la loi du 3 avril 1878, permet de dégager les principes d'une bonne législation sur l'état de siège politique.

Tout d'abord, l'établissement de ce régime ne doit être autorisé que dans des cas tout à fait exceptionnels. Ici, la formule employée par la loi française « *guerre étrangère* ou *insurrection à main armée* »

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1911, page 746.
(2) *Ibid.*, page 355.

nous paraît être la meilleure, car, tout en donnant au pouvoir exécutif une latitude suffisante pour le maintien de l'ordre public, elle prévient les déclarations arbitraires ou abusives de l'état de siège.

Pour apprécier, à ce dernier point de vue surtout, les avantages de la loi française, il suffit d'en comparer les termes avec les expressions vagues de certaines législations étrangères, par exemple avec l'article 113 de la Constitution ottomane du 23 décembre 1876, qui laisse une si grande place à l'arbitraire en accordant au Gouvernement le droit de proclamer l'état de siège, *en cas de constatation de faits ou d'indices de nature à faire prévoir des troubles* (1).

En ce qui concerne l'autorité compétente pour déclarer l'état de siège politique, c'est au pouvoir législatif, dépositaire de la souveraineté nationale, que doit appartenir, en définitive, le droit de suspendre temporairement les libertés essentielles des citoyens. Ce principe, consacré par la loi française, est d'ailleurs adopté par de nombreuses législations. Si quelques États, entre autres l'Allemagne et le Japon, ne l'ont pas admis, c'est parce que leur gouvernement, quoique représentatif, n'est pas parlementaire, la véritable souveraineté résidant en la personne du chef de l'État.

Toutefois, le pouvoir législatif ne fonctionnant, dans la plupart des pays, que d'une façon intermittente, il convient de reconnaître à l'exécutif le droit

(1) Voir : Doucet, *la Constitution ottomane* dans la *Revue du droit public*, 1908, page 549.

de déclarer l'état de siège en l'absence du Parlement, lorsque les circonstances l'exigent. Mais, conformément au principe, cette déclaration ne doit avoir qu'une valeur *provisoire*, subordonnée à l'approbation ultérieure des Chambres.

A ce point de vue, les lois française et portugaise, qui prescrivent la réunion *de plein droit* du Parlement, nous paraissent préférables à certaines législations étrangères, notamment aux récentes Constitutions grecque et bulgare, qui ne mettent, en pareil cas, à la charge du pouvoir exécutif qu'une obligation de convoquer les Chambres dans un certain délai.

Quant à la distinction établie en France entre le cas d'ajournement et celui de dissolution, il semble que le législateur soit allé un peu loin en interdisant, d'une façon absolue, lorsque la Chambre des députés est dissoute, la proclamation de l'état de siège politique, *même en cas d'insurrection à main armée.*

Ce système paraît d'autant plus rigoureux que les époques de dissolution sont généralement des périodes de crise, parfois même de trouble, pendant lesquelles il serait nécessaire que le pouvoir exécutif eût le droit de prendre des mesures énergiques pour empêcher le désordre. Ainsi qu'on l'a fait observer, non sans quelque raison, « craindrions-nous moins d'être à la discrétion d'un Président de la République qui a été élu par tout un Congrès, qui, par toute sa vie, aura mérité la confiance de ses concitoyens, qu'à la dis-

crétion de la tourbe avinée des quelques faubourgs des villes » (1) ?

Enfin, une bonne loi sur l'état de siège politique doit exiger que ce régime exceptionnel soit limité aux seuls territoires où il est réellement indispensable et qu'il ne puisse pas se prolonger outre mesure.

Si la limitation territoriale ne saurait soulever aucune difficulté, la fixation de la durée de l'état de siège est plus délicate. En ce qui concerne sa levée en temps opportun, la plupart des lois étrangères se sont fiées à la sagesse du Parlement ou du chef de l'État : elles ont, peut-être, eu tort, car il y a lieu de craindre, dans ces conditions, le maintien sans nécessité de l'état de siège, par suite d'une négligence ou d'un oubli.

La loi française est tombée dans un autre excès en exigeant que la déclaration de l'état de siège politique détermine à l'avance le temps pendant lequel il devra subsister. Comment présumer, avec un degré suffisant de certitude, la durée probable du péril qu'il a pour but de conjurer ? On risque de prévoir un délai trop court ou trop long, ce qui est également regrettable.

Le meilleur système consisterait, semble-t-il, à fixer une durée *maxima*, trois mois par exemple, tout en admettant la possibilité de prorogations égales et celle d'une levée anticipée par le Parlement.

Néanmoins, malgré ses imperfections, la loi du

(1) *Discours* de M. le comte de Colbert-Laplace à la Chambre des députés le 8 février 1878 (*Journal officiel* du 9, page 1329).

3 avril 1878 a fait une œuvre très utile en adaptant l'organisation de l'état de siège politique au nouveau système constitutionnel inauguré en 1875. L'établissement éventuel de ce régime répond, en effet, surtout dans une République, à une nécessité d'ordre social : en raison même des libertés plus grandes qu'il garantit aux citoyens, un gouvernement républicain doit posséder des moyens particulièrement énergiques pour assurer sa défense et celle de la société contre le désordre, « *la République devant être longtemps parmi nous*, comme le disait Thiers, *l'exercice de la liberté tempérée par l'état de siège* » (1).

(1) Voir : *Discours* de M. le comte de Douhet au Sénat, le 14 mars 1878 (*Journal officiel* du 15, page 2887).

Vu :
L'Administrateur provisoire de la Faculté de droit,
P. LOUIS-LUCAS.

Vu :
J. DELPECH.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Dijon,
E. BOIRAC.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 5

CHAPITRE PREMIER

La Loi du 3 avril 1878 et ses précédents historiques 11

CHAPITRE II

Les Circonstances exceptionnelles pouvant motiver l'état de siège politique 31

CHAPITRE III

La Déclaration de l'état de siège politique 39

SECTION I. — Les Prérogatives du pouvoir législatif.. 40

§ 1. — Déclaration de l'état de siège politique par le pouvoir législatif 40

§ 2. — Ratification parlementaire de l'état de siège politique 43

§ 3. — Fonctionnement du pouvoir législatif après la déclaration de l'état de siège politique 47

SECTION II. — Les Droits du pouvoir exécutif 54

§ 1. — Déclaration de l'état de siège politique par le Président de la République 55

I. Ajournement des Chambres 56

II. Dissolution de la Chamdre des députés 67

§ 2. — Déclaration de l'état de siège politique par les gouverneurs des colonies 75

§ 3. — Déclaration de l'état de siège politique par le gouverneur général de l'Algérie 83

Section III. — Limitation de l'état de siège politique relativement à son étendue et à sa durée 88
§ 1. — Limitation territoriale 89
§ 2. — Limitation temporaire 93

Section IV. — Recours contre la déclaration de l'état de siège politique 95

CHAPITRE IV

La Levée de l'état de siège politique 107

Conclusion 130

DIJON — IMPRIMERIE VEUVE PAUL BERTHIER